WeltTrends-Papiere | 5

Militärmacht Deutschland?

Zur aktuellen Debatte um Auslandseinsätze

Herausgeber
Lutz Kleinwächter
Raimund Krämer

Universitätsverlag Potsdam 2007

Das Trauerspiel von Afghanistan

Theodor Fontane

Der Schnee leis' stäubend vom Himmel fällt,
Ein Reiter vor Dschellalabad hält,
„Wer da?" - „Ein britischer Reitersmann,
Bringe Botschaft aus Afghanistan."

Afghanistan! Er sprach es so matt,
Es umdrängt den Reiter die halbe Stadt,
Sir Robert Sale, der Kommandant,
Hebt ihn vom Rosse mit eigener Hand.

Sie führen ins steinerne Wachthaus ihn,
Sie setzen ihn nieder an den Kamin,
Wie wärmt ihn das Feuer, wie labt ihn das Licht,
Er atmet hoch auf und dankt und spricht:

„Wir waren dreizehntausend Mann,
Von Kabul unser Zug begann,
Soldaten, Führer, Weib und Kind,
Erstarrt, erschlagen, verraten sind.

Zersprengt ist unser ganzes Heer,
Was lebt, irrt draußen in Nacht umher,
Mir hat ein Gott die Rettung gegönnt,
Seht zu, ob den Rest ihr retten könnt."

Sir Robert stieg auf den Festungswall,
Offiziere, Soldaten folgten ihm all',
Sir Robert sprach: „Der Schnee fällt dicht,
Die uns suchen, sie können uns finden nicht.

Sie irren wie Blinde und sind uns so nah,
So laßt sie's hören, daß wir da,
Stimmt an ein Lied von Heimat und Haus,
Trompeter blast in die Nacht hinaus!"

Da huben sie an und sie wurden's nicht müd',
Durch die Nacht hin klang es Lied um Lied,
Erst englische Lieder mit fröhlichem Klang,
Dann Hochlandslieder wie Klagegesang.

Sie bliesen die Nacht und über den Tag,
Laut, wie nur die Liebe rufen mag,
Sie bliesen – es kam die zweite Nacht,
Umsonst, daß ihr ruft, umsonst, daß ihr wacht.

Die hören sollen, sie hören nicht mehr,
Vernichtet ist das ganze Heer,
Mit dreizehntausend der Zug begann,
Einer kam heim aus Afghanistan.

Theodor Fontane leitete in London als Auslandskorrespondent 1855-1859 die im Auftrag des preußischen Ministerpräsidenten Otto Theodor Freiherr von Manteuffel erscheinende deutsch-englische Korrespondenz. Mit dieser Ballade beschreibt er 1857 den katastrophalen Ausgang des ersten der drei anglo-afghanischen Kriege (1839-1842).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

WeltTrends-Papiere
ISSN 1864-0656
Band 5 (2007)
Militärmacht Deutschland? Zur aktuellen Debatte um Auslandseinsätze
ISBN 978-3-939469-92-6

Die Reihe wird herausgegeben von Azadeh Zamirirad, M.A.,
Universität Potsdam, im Auftrag von WeltTrends e.V.

Satz: Martin Anselm Meyerhoff
Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam
Verlag: Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Telefon: +49 (0) 331 977 - 4517 / Fax : - 4625
E-Mail: ubpub@uni-potsdam.de
http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm

Preis: 8 €
Bestellung: bestellung@welttrends.de *oder* ubpub@uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

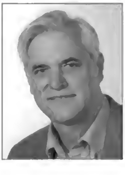
Vorbemerkungen

Militärmacht Deutschland – kann man das formulieren? Darf man das fragen? Wo der Zivilmacht-Diskurs noch so dominant ist, werden selbst solche Formulierungen zur Provokation. Aber die Debatte über das Militär, über unser Militär, ist im Gange; ja er verschärft sich politisch. Den jüngsten Auseinandersetzungen auf dem Parteitag der Grünen um den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan werden sicherlich weitere Kontroversen in der politischen Klasse folgen. Es rumort im politischen Berlin. Ein Durchwinken der Beschlüsse über Auslandseinsätze wird es nicht mehr geben. Die wachsende Zahl von Toten, auch deutschen, beim „militärischen Engagement" und die zweifelhaften Ergebnisse bei der „Wiederherstellung der Demokratie" führen in allen Parteien zu Diskussionen, Fragen und Zweifeln. Und auch recht widersprüchliche Antworten geboten: von der eher taktisch begründeten Bündelung von Mandaten über die Forderung nach neuen Einsätzen, wie z.B. in Darfur, bis hin zum generellen Rückzug unserer Streitkräfte. Die nächsten Monate werden weitere Vorschläge bringen. Sie treffen auf eine Bevölkerung, deren „freundliches Desinteresse" für die Bundeswehr, so noch vor kurzem Bundespräsident Köhler, sich allmählich in ein „kritisches Interesse" wandelt und die z.B. mehrheitlich für eine Beendigung des militärischen Engagements am Hindukusch ist.

Die deutsche Sicherheitspolitik befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Welche Interessen und Ziele hat die deutsche Militärpolitik? Welchen (realen) Bedrohungen ist Deutschland ausgesetzt? Wie muß es darauf organisatorisch und militärtechnisch reagieren? Und wie verhalten sich dazu nationales und internationales Recht? Otfried Nassauer eröffnete Anfang 2007 in der Zeitschrift *WeltTrends* die Debatte zur „Militärmacht Deutschland". In den folgenden Heften wurde diese weitergeführt. Die Resonanz war außerordentlich groß.

Nicht zuletzt angesichts der jüngsten Ereignisse in und um Afghanistan und der innenpolitischen Diskussion haben wir uns entschlossen, die bisherigen Beiträge dieser Debatte „auszukoppeln" und als eigenständiges Material der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Wir denken, daß die Beiträge die ganze Breite der aktuellen Diskussion wiedergeben. Wenn man einen gemeinsamen Nenner aller Beiträge nennen will, so ist es die Forderung nach „Mehr Politik!", nach mehr öffentlicher Debatte, in der mit klarer Sprache die Dinge beim Namen genannt werden: Interessen, Aufgaben, Verantwortlichkeit und Legitimation.





Lutz Kleinwächter und Raimund Krämer
Die Herausgeber

Militärmacht Deutschland?

Otfried Nassauer

Noch heute trauert so mancher dem früheren Verteidigungsminister Peter Struck nach. Insbesondere seiner Fähigkeit, Klartext zu reden. Wo andere sich mühen, „politisch korrekt" zu formulieren, kommt er auf den Punkt. Das brachte Anerkennung – hausintern. Es verleitete ihn aber auch zu dem strittigsten Satz seiner Laufbahn: „Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt." Sechs Worte, verbunden zu einem Satz, der aktuelle Kernfragen deutscher Militär- und Sicherheitspolitik in sich bündelt und bemerkenswert symbol- sowie gefahrenträchtig ist.

Soll die Bundeswehr jenseits der durch das Grundgesetz festgelegten Funktionen der Landes- und Bündnisverteidigung zum Einsatz kommen? Wenn ja, bei welchen, warum und wo? Unter welchen Voraussetzungen soll das geschehen und vielleicht wichtiger noch, unter welchen nicht? Darf und soll die Bundeswehr Aufgaben übernehmen, die an sie herangetragen werden, nur weil multinationale Institutionen wie NATO und EU, in denen Deutschland mitwirkt, ihre Aufgabenfelder erweitern? Welche Aufgaben haben Sicherheits-, Militär- und Verteidigungspolitik in Zeiten, in denen eine akute oder gravierende Gefährdung der territorialen Integrität des deutschen Staatsgebietes nicht gegeben ist und eine militärische Existenz- oder Überlebensgefährdung des deutschen Staates sogar herbeigelogen werden müsste? Wie verändert sich die Rolle des Militärischen angesichts sich verändernder Risiken und was bedeutet das für die Sicherheitspolitik? Welche Strukturen und Fähigkeiten benötigt die Bundeswehr, um ihre Aufgaben künftig zu erfüllen? Wo müssen Fähigkeiten neu geschaffen werden und auf welche sollte verzichtet werden? Welche nichtmilitärischen Fähigkeiten gewinnen an Bedeutung für die Sicherheitspolitik und in welchem Verhältnis stehen militärische und nichtmilitärische Fähigkeiten künftig zueinander?

Fragen über Fragen, die bislang durch die deutsche Politik keiner Klärung zugeführt worden sind. Auch nicht im jüngsten Weißbuch zur Sicherheitspolitik, das die Bundesregierung 2006 veröffentlichte. Gegeben wurden in den vergangenen Jahren unter dem Druck der Ereignisse und äußeren Anforderungen immer wieder punktuelle, tagespolitisch motivierte Antworten. Oft waren diese umstritten und beinhalteten das Risiko, zu Präzedenzfällen zu werden.

Im Widerspruch zum Völkerrecht

Ein makabres Beispiel ist der militärisch ausgetragene Konflikt mit Serbien um das Kosovo: Es war der erste Kampfeinsatz der Bundeswehr. Es war ein Krieg, für den es kein Mandat der Vereinten Nationen gab und der somit im

Kern völkerrechtswidrig war. Ein Waffengang, auf den die USA drängten und der demonstrieren sollte, dass die NATO ein militärisch handlungsfähiges Bündnis ist. Zugleich lag der Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes. Die gerade erst ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung begründete ihn mit teils stark übertrieben vorgetragenen Argumenten als aus humanitären Gründen unausweichlich. Und doch zeigte sich, dass die Bundesregierung sich der mangelnden Legitimation und der potentiell weitreichenden Wirkungen als Präzedenzfall indirekt bewusst war: Das Mandat der Vereinten Nationen zu einer Friedensmission im Kosovo wurde als ex post Legitimation für den Krieg der NATO interpretiert. Zugleich argumentierte man, der Kosovo-Krieg dürfe keinesfalls ein Präzedenzfall werden.

Ein weiteres Beispiel ist der Bundeswehreinsatz am Hindukusch. Auch hier beteiligt sich die Bundeswehr, weil die USA und die NATO es als Zeichen der Solidarität betrachten und diesen Einsatz wollen. Deutschland nimmt am Weltkrieg gegen den Terror im Rahmen der Operation Enduring Freedom und an der von UNO mandatierten Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission ISAF teil. Auch wenn Berlin darauf achtet, dass beide Missionen formal getrennt bleiben, so werden sie doch immer ähnlicher, seit ISAF und die NATO die Verantwortung für ganz Afghanistan übernommen haben. Die ISAF-Mission wird immer stärker in die Bekämpfung der Taliban und Al Kaidas einbezogen. Je länger und je intensiver dies der Fall ist, desto zweifelhafter werden ihre Erfolgsaussichten bei Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen. Die Eskalationsrisiken wachsen und mit ihnen die Zweifel an der politischen Weisheit der deutschen Beteiligung. Hinzu kommt, dass in Afghanistan wie im Kosovo kein Ende der Wiederaufbaumissionen in Sicht ist, da es beiden Einsätzen (wie auch bei weiteren westlichen Friedensmissionen) nicht gelang, Grundlagen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu legen – auch nicht dort, wo Deutschland die primäre Verantwortung übernahm. Die Missionen folgen der Maxime „Stabilität ist Voraussetzung für Entwicklung", unterschlagen jedoch, dass Entwicklung auch eine Voraussetzung von Stabilität sein kann und sind schon aus diesem Grunde militärisch dominiert. Die Bilanz westlicher Wiederaufbaumissionen ist nicht zuletzt deshalb widersprüchlich, aber sicher kein Erfolg.

Kooperativer Multilateralismus und Selbstbeschränkung

Deutschland als militärische Macht? Angesichts zweier Weltkriege, die von deutschem Boden ausgingen, lässt sich über dieses Thema begründet streiten. Streiten kann man um, gegen oder für etwas. Dieser Beitrag streitet: Für die Einbindung deutscher Militärmacht in einen gestaltenden, kooperativen Multilateralismus und in multinationale Strukturen und für eine freiwillige Selbstbeschränkung deutscher Militärmacht; und für die Einbindung deutscher Militärpolitik in eine erweiterte „Sicherheitspolitik aus einem Guss", einen ressort-

übergreifenden Ansatz erweiterter Sicherheit. In einem solchen Ansatz sind die militärischen Optionen nur eines von mehreren Handlungsfeldern, dessen Rahmenbedingungen und Grenzen es zudem zu beschreiben gilt. Diese Aufgabe besteht für die deutsche Sicherheitspolitik, aber auch im Rahmen der sich entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): die Bundesrepublik als größter und wirtschaftlich stärkster Mitgliedstaat der EU redet ein gewichtiges Wort mit wenn es darum geht, über die Zukunft der „Zivilmacht Europa" und ihrer militärischen Macht zu entscheiden.

In einer ersten Betrachtung skizziert dieser Artikel deshalb die veränderten Rahmenbedingungen für Sicherheitspolitik. Welche Risiken prägen künftig die Sicherheitspolitik und welchen Charakter haben diese? Welche Optionen für den Umgang mit diesen Risiken gibt es und welche Alternativen zeigen sich? Welche Fragen müssen gestellt und diskutiert werden, wenn die künftige Rolle des Militärischen für die Sicherheitspolitik Deutschlands und der EU debattiert werden? Wie könnten grundsätzliche, nicht tagespolitische Reaktionen auf diese Fragen aussehen? Ich werde auf diese Aspekte eine konzeptionelle Antwort geben; antworten anderer Autoren, auch auf meine Positionen, sollen in den nächsten Ausgaben der *WeltTrends* publiziert werden.

Sicherheitspolitik - Rahmenbedingungen und Risiken

Der Beginn des 21.Jahrhunderts ist von einem gemeinhin als Globalisierung bezeichneten, rasanten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel gekennzeichnet, der von etlichen sicherheitspolitisch relevanten Deregulierungsprozessen begleitet wird. Veränderungen finden oft unter Bedingungen statt, in denen das Recht des Stärkeren Vorrang vor der Stärkung des Rechts hat. Die Globalisierung der Wirtschaftprozesse verstärkt durch Deregulierung vielfach soziale, wirtschaftliche und politische Verwerfungen. Als Konsequenz der *ökonomischen Deregulierung* entwickeln sich rasch wachsende Konfliktpotentiale. Diese können gewaltsam ausgetragen werden, wenn es nicht gelingt, sie vorbeugend politisch zu regulieren.

Daneben ist eine *sicherheitspolitische Deregulierung* zu beobachten. Am deutlichsten wird diese bei Staaten, die von Zerfallsprozessen gekennzeichnet sind. Die private Kontrolle über Gewaltmittel gewinnt, das staatliche Gewaltmonopol verliert dagegen an Bedeutung. Sicherheit wird vom öffentlichen Gut, das der Staat garantiert, immer häufiger zur Ware, die teuer erworben werden muss. Der durch Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung finanziell geschwächte Staat bekommt auch im Blick auf sein sicherheitspolitisches Handlungsinstrumentarium, also den Kernbereich staatlicher Souveränität, zunehmend „private" Konkurrenz - im Bereich der inneren wie der äußeren Sicherheit. Unterschiedlichste nichtstaatliche Akteure treten in Erscheinung: Akteure, die Sicherheit als Ware anbieten, wie z.B. Sicherheitsfirmen oder pri-

vate Militärdienstleister, örtliche Akteure der Gewaltökonomie wie z.B. Privatarmeen oder bewaffnete Strukturen von Clans und örtlichen Machthabern, oder auch transnational tätige Akteure wie z.B. international agierende Terroristen, Söldner oder Akteure der organisierten Kriminalität. Der Prozess der sicherheitspolitischen Deregulierung ist nicht auf schwache Ökonomien beschränkt, er erfasst diese nur leichter und stärker. Das immanente Krisen- und Kriegsrisiko wird deshalb dort schneller und in seiner ganzen Brutalität sichtbar.

Die Deregulierung nationaler gesellschaftlicher Ordnungen „von unten", z.B. durch den Zerfall schwacher Ordnungen, ist zugleich nur eine Seite der Medaille. Zunehmend wird sie durch eine sicherheitspolitische Deregulierung „von oben", also eine bewusste Schwächung von internationalen Ordnungen durch einzelne, starke Akteure ergänzt. In den vergangenen Jahren verfolgten vor allem die USA eine solche *Deregulierung der internationalen Beziehungen.* Sie fand ihren Ausdruck z.B. in der Entrechtlichung internationaler Beziehungen (Kündigung von Rüstungskontrollverträgen, Nichteinhaltung internationaler Vereinbarungen und völkerrechtlicher Standards) oder in der Entwertung internationaler Institutionen wie der Vereinten Nationen und NATO, die ihrer Funktion als Orte internationaler Entscheidungsfindung beraubt wurden. Deregulierung von oben setzt darauf, mittels des Rechtes des Stärkeren, neue Ordnungen, Normen und Regelsysteme besser durchsetzen zu können als mittels einer Stärkung des Rechts. Dieser Weg blieb den Beweis seiner Wirksamkeit bislang schuldig. Dafür stehen der Irak ebenso wie der „Globale Krieg gegen den Terror".

Schließlich ist zu fragen, ob nicht auch bereits ein Prozess der Deregulierung der natürlichen Lebensbedingungen, der *ökologischen Deregulierung,* begonnen hat, der seinen Ausdruck in sicherheitspolitisch relevanten Debatten, wie jenen über Klimawandel bis hin zu Katastrophen oder die Zukunft der globalen Trinkwasser- oder Energieversorgung findet. Hier schlummern erhebliche Konfliktpotentiale.

Für Deutschland und Europa bedeuten diese Entwicklungen ein radikal verändertes sicherheitspolitisches Risikoumfeld. Militärische Einsätze zur Verteidigung nationaler Territorien gegen einen staatlich geführten, militärischen Angriff von außen sind eher unwahrscheinlich geworden. Weder den NATO- noch den EU-Staaten droht heute offensichtlich ein solcher Angriff durch einen Staat oder eine Staatenkoalition, der erfolgversprechend sein könnte. Selbst früher militärisch potente Kontrahenten wie Russland haben heute ein überwiegendes, genuines Eigeninteresse an sicherheitspolitischer Kooperation, da sie von Kooperation profitieren, unter Konkurrenzbedingungen aber viel zu verlieren hätten.

Deshalb hat sich die Debatte über die Zukunftsaufgaben von Militär- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend auf sicherheitspolitische Risiken anderer Art konzentriert. Neben Regionalkonflikten mit po-

tentiellen Rückwirkungen auf Europa wird den folgenden vier Risikokategorien besondere Aufmerksamkeit gewidmet:

- *erstens* Risiken, die sich im weitesten Sinne aus Staatszerfall und der Aneignung von Funktionen des staatlichen Gewaltmonopols durch nichtstaatliche Akteure ergeben;
- *zweitens* Risiken, die sich aus dem Handeln nichtstaatlicher, transnational tätiger, bewaffneter Akteure, wie z.B. Terroristen, religiöser Extremisten oder auch transnationaler wirtschaftlicher Akteure wie der organisierten Kriminalität und transnationaler Konzerne ergeben;
- *drittens* Risiken, die aus der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen an staatliche oder nicht-staatliche Akteure erwachsen und
- *viertens* – deutlich seltener genannt - Risiken, die sich aus dem globalen Klimawandel (und damit auch aus der Energiepolitik), aus Ressourcenkonflikten, z.B. um Trinkwasser, aus der wachsenden Bedeutung von Schattenökonomien oder künftigen Migrationsströmen ergeben.

Diese sicherheitspolitischen Risiken wurden hinsichtlich ihres Potenzials, eine „akute" Bedrohung darzustellen, sehr unterschiedlich bewertet. In den USA wird den Risiken „Terrorismus" und „Proliferation" bzw. der Kombination aus beiden eine Bedrohlichkeit zugeschrieben, vergleichbar der Bedrohung staatlicher Existenz während des Kalten Krieges. Deshalb kommt ihnen allerhöchste Priorität zu. Militärisches Handeln – ob reaktiv oder präventiv – wird damit zu einem unausweichlich erscheinenden Erfordernis.

Eine andere Sicht betrachtete diese Risiken ähnlich jenen Restrisiken, die industrialisierten Gesellschaften als Verwundbarkeit immanent sind. Das Kernkraftwerk und der GAU, der trotz aller Vorsichtsmaßnahmen nicht völlig ausgeschlossen werden kann, stehen Pate. Diese Bewertung hält es für angebracht, sinnvolle Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen, jedoch für falsch, alles daran zu setzen, Risiken militärisch zu beseitigen, die man nicht militärisch eliminieren kann.

Übertrieb die erste Risikoperzeption, so untertrieb die zweite. Zwar können die genannten Risiken die staatliche Existenz westlicher Industrienationen nicht unmittelbar gefährden. Jedoch können sie die staatliche Handlungsfreiheit, die wirtschaftliche Entwicklung und die Fähigkeit, Weltordnung im Sinne einer Friedensordnung zu gestalten, deutlich einschränken. Wenn zudem ein starker Akteur wie die USA auf Basis der ersten Sichtweise massiv militärisch agiert, so kann er zugleich einen Beitrag dazu leisten, dass die Risiken rasch wachsen und seine Sichtweise des Konfliktes als existentielle Bedrohung auf dem Wege einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung an Bedeutung gewinnt. Das Vorgehen der USA im Nahen und Mittleren Osten sowie weltweit – im Rahmen des Krieges gegen den Terror – weist diese Tendenz nur zu deutlich auf und deutet zugleich an, welche weiteren Eskalationsrisiken damit verbunden sind, wenn

von der Notwendigkeit einer „vierten Generation der Kriegführung" oder gar von einem „IV. Weltkrieg" gesprochen wird, der gegen Terroristen und Schurkenstaaten zu führen und gewinnen sei. Geht diese Entwicklung ungebrochen weiter, so kann sie sich zu einer eigenständigen Risikokategorie oder gar zu einer Bedrohung neben den bereits genannten entwickeln.

Im Kern aber stellen die genannten Hauptrisiken keine klassische Kriegsherausforderung dar, wohl aber Formen einer potentiell gewaltförmigen und oft langwierigen Auseinandersetzung zwischen ungleich gerüsteten Gegnern. Gemeinsam ist ihnen, dass

- kein Staat alleine und mit nationalen Mitteln für seine Bürger vollständige Sicherheit gegen diese Risiken gewährleisten kann;
- diesen Risiken aufgrund ihres transnationalen Charakters nicht ausschließlich mit Maßnahmen innerhalb eines einzelnen nationalen Territoriums begegnet werden kann;
- hundertprozentige Sicherheit weder möglich noch – wegen der demokratiegefährdenden, innenpolitisch-autoritären Nebeneffekte – für einen demokratischen Rechtsstaat wirklich erstrebenswert sein kann;
- diese Risiken nur eingehegt und eingedämmt, kaum aber eliminiert werden können;
- militärische Mittel nur in sehr begrenztem Maße und schon gar nicht alleine in der Lage sind, diese Risiken einzudämmen;
- etliche dieser Risiken Fragen der inneren und der äußeren Sicherheit in neuer Weise mit einander verbinden;
- bestmögliche Sicherheit in multilateraler Kooperation auf Basis internationaler Rechtsgrundlagen und mittels eines ressortübergreifenden Ansatzes einer Sicherheitspolitik aus einem Guß, erzielt werden kann und
- diesen Risiken am besten präventiv und nicht reaktiv begegnet werden kann.

In den westlichen Gesellschaften wächst derzeit das Bewusstsein der eigenen strukturellen Verwundbarkeit angesichts dieser asymmetrischer Risiken und Gewaltformen. Ihnen wird deutlich, dass die globalen Veränderungen, von denen sie wirtschaftlich und politisch profitieren, diese Risiken mit verursachen bzw. sogar verstärken. Deutlich wird, dass sie multinationale oder sogar globale Antworten zur Sicherheitsvorsorge erfordern; Antworten die nur erfolgversprechend entwickelt und umgesetzt werden können, wenn unterschiedlichste staatliche Handlungs- und Steuerungsinstrumente der Sicherheitspolitik verzahnt und integriert werden und wenn neue Formen zwischenstaatlicher und multilateraler Kooperation eingegangen bzw. vorhandene Kooperationsformen und –institutionen gestärkt werden. Diese Herausforderungen können nur als Querschnittsaufgabe und im Rahmen einer Sicherheitspolitik bewältigt werden. Diese sollte dadurch gekennzeichnet ist, dass Konflikten vorrangig präventiv und mit einem wirk-

samen Mix aus allen außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten eines Staates begegnet wird. Diese finden sich in der Außenpolitik, in der Wirtschaft- und Außenhandelspolitik, in der Entwicklungspolitik und in der Rüstungskontroll-, Sicherheits- und Militärpolitik. Letzterer kommt dabei in den allermeisten Fällen die Rolle einer Rückversicherung gegen Erpressungsversuche und damit eines letzten Mittels zu, weil ihr präventiver oder zu frühzeitiger Einsatz die Wirksamkeit anderer Instrumente genauso oft in Frage stellen würde.

Die politische Aufgabe, Weltordnung zu gestalten kann zugleich nur mit Hilfe eines möglichst effizienten Multilateralismus und kooperativer Multipolarität erfolgversprechend angegangen werden. Internationale Institutionen müssen an neue Aufgabenstellungen angepasst und deutlich in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Dies geht aber nur, wenn deren Mitglieder diesen Prozess befördern und aktiv im Rahmen ihrer nationalen Politik zu einem effizienten Multilateralismus beitragen. Auch eine Stärkung kooperativer Multipolarität kann einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie ist im globalen und oft sogar im regionalen Maßstab ohne die USA, Europa, Japan, Russland, Indien, China oder Brasilien nicht denkbar.

Offene Fragen und notwendige Diskussionspunkte

Der Blick auf die Risiken und das sicherheitspolitische Umfeld lässt zwei wahrscheinliche Haupteinsatzformen für die Bundeswehr erkennen. Es sind erstens Einsätze, die man als Stabilisierungsmissionen bezeichnen kann und zweitens Einsätze, die einen stärker interventionistischen Charakter haben. Sie seien Eingreifeinsätze genannt.

Mit Stabilisierungsmissionen können z.B. ein Waffenstillstand überwacht, ehemalige Kriegesparteien getrennt, der Ausbruch von Kämpfen verhindert, der Wiederaufbau nach einem Krieg oder Wahlen abgesichert werden. Sie können zudem einen präventiven Charakter haben, z.B. den Ausbruch von Kampfhandlungen verhindern. In den meisten Fällen werden sie auf Basis eines UNO-Mandates erfolgen. Oft dauern sie relativ lange. Mit einem niedrigen oder mittleren Gewaltniveau ist zu rechnen.

Eingreifeinsätze sind oft Kampfeinsätze und können der militärischen Erzwingung eines Waffenstillstandes und seiner Einhaltung dienen, also einen Stabilisierungseinsatz vorbereiten. Sie sind meist von einem mittleren oder hohen Gewaltniveau gekennzeichnet, in der Regel kürzer als Stabilisierungsmissionen und – so die bisherige Erfahrung – recht häufig nicht auf ein Mandat der Vereinten Nationen, sondern durch verschiedene Formen der Selbstmandatierung der intervenierenden Parteien gegründet. Diese Vorgehensweise eröffnet die Möglichkeit, Eingreifeinsätze durchzuführen, die ihre Begründung in den Interessen der intervenierenden Staaten finden, nicht aber in einer völkerrechtlichen Legi-

timation.

Während in den Jahren unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges Bundwehreinsätze in der Regel in Folge von Anforderungen der Vereinten Nationen durchgeführt wurden und somit auch dazu dienten, die Handlungsfähigkeit der UNO zu stärken, erfolgen sie in den letzten Jahren immer häufiger auf Anfrage der NATO und zunehmend auch der EU. Während die Anfragen der EU derzeit meist noch Stabilisierungsmissionen betreffen, weisen die Anfragen aus der NATO immer wieder in eine andere Richtung: Die Bundeswehr wird zu Entsatz- und Ergänzungsleistungen aufgefordert, die die Politik der USA, des größten NATO-Partners, unterstützen und absichern sollen. Gerade auf solche Anforderungen werden oft mittels tagespolitischer Flexibilität Antworten entworfen, die eher akuten Drucksituationen entspringen als einer längerfristigen, strategischen Ausrichtung und Planung deutscher Sicherheitspolitik. Doch ist das klug? Ist dies durchhaltbar? Führt es in die richtige Richtung?

Die Beteiligung der Bundeswehr an solchen Missionen wirft grundsätzliche Fragen für die weitere Diskussion auf, die mehr als eine tagespolitische Antwort verdienen. Einige dieser Fragen sollen zum Abschluss dieses Beitrages als Einstieg für die Diskussion benannt werden.

- *Erstens:* Bedarf es einer neuen, grundsätzlichen Klärung der Frage, welche Rechtsgrundlagen für einen Einsatz der Bundeswehr gegeben sein müssen bzw. sollten?

  Soll die Bundeswehr nur eingesetzt werden, wenn eine völkerrechtlich eindeutige Rechtsgrundlage in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen gegeben ist oder reicht – in Fällen, in denen ein Beschluss z.B. durch eine Vetomacht blockiert wird – auch eine multinationale Selbstmandatierung aus, die sich im Einklang mit den Prinzipien der Charta befindet oder dies für sich behauptet?

  Sollten die Beschlüsse der NATO, den NATO-Vertrag so auszulegen, dass er vielfältige Operationen überall auf der Welt erlaubt, ein Anlass sein, zum einen zu überprüfen zu lassen, ob diese Interpretation mit dem NATO-Vertrag übereinstimmt und zum anderen eine verfassungsrechtliche Überprüfung herbeizuführen, ob die NATO auch heute noch die Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr erfüllt, die das Bundesverfassungsgericht 1994 aufgestellt hat?

  Reicht das Parlamentsbeteiligungsgesetz zur Beachtung des Parlamentsvorbehaltes aus oder sollte dieses Gesetz entweder verschärft werden, um z.B. Einsätze des KSK besser kontrollieren zu können oder entschärft werden, um die Handlungsfreiheit der Exekutive zu vergrößern, wie dies immer wieder vorgeschlagen wird, um auf veränderte Anforderungen z.B. der NATO besser reagieren zu können? Wäre es sinnvoll, im Parlamentsbeteiligungsgesetz mit einem Quorum zu arbeiten, um Bundeswehreinsätze auf eine möglichst breite Basis zu stellen? Sollten die Kontrollrechte des Bundesta-

ges jenseits des Parlamentsbeteiligungsgesetzes gestärkt werden?
- *Zweitens:* Welche Verpflichtungen legitimieren einen Bundeswehreinsatz im Ausland politisch? Ist es im Interesse der Bundesrepublik, die Vereinten Nationen und deren Regionalorganisationen zu stärken? Wie stark ist das Interesse der Bundesrepublik daran, die Europäische Union auch militärisch handlungsfähig zu machen und zu welchen Handlungen sollte sie befähigt werden? Wie stark ist das Interesse Deutschlands, bei Auslandseinsätzen der NATO (unter welchen Vorraussetzungen) mitzuwirken? Muss Deutschland mitwirken, um mitentscheiden zu können? Ist diese Frage unterschiedlich zu beantworten, wenn die NATO Ort der kollektiven Konsultation oder Ort der kollektiven Entscheidungsfindung ist?
- *Drittens:* Welche sachlichen Kriterien sollten als Voraussetzung für einen Bundeswehreinsatz im Ausland erfüllt sein? Ist eine eindeutige Benennung des Auftrags, des Ziels, der einzusetzenden Mittel und einer Exit-Strategie (auch für den Fall des Scheiterns) wünschenswert oder sogar zwingend?
- *Viertens:* Welche Auswirkungen hat das radikal veränderte sicherheitspolitische Umfeld der Gegenwart für die Bedeutung des militärischen Faktors und die militärische Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik? Verliert der militärische Faktor an Bedeutung und sollte er mit relativ geringeren Ressourcen ausgestattet werden? In welchem Maße sollte die Bundesrepublik neben ihren vorhandenen militärischen Fähigkeiten permanent präsente nichtmilitärische Kapazitäten des Krisenmanagements aufbauen und in welchen Bereichen sollte dies geschehen? Wie kann sichergestellt werden, dass nicht-militärische und militärische Fähigkeiten Deutschlands im Mix und so effizient wie möglich in einer Krise zum Einsatz gebracht werden?

Ergeben sich analoge Fragestellungen hinsichtlich der Prioritäten im Blick auf die Industriepolitik? Um die Phantasie anzuregen: Können Investitionen in erneuerbare Energien und energiesparende Technologien, die Deutschland unabhängiger von Gas und Öl machen, heute möglicherweise einen größeren Beitrag für die Sicherheit Deutschlands leisten als die Aufrechterhaltung einer wehrtechnischen Kernkompetenz wie der Bau von Kampfpanzern? Eine erste Vorlage ist unterbreitet – sie ist weder vollständig noch perfekt. Wäre sie es, gäbe es kaum den Bedarf, zu debattieren und zu streiten.

Otfried Nassauer, geb. 1956, studierte evangelische Theologie und arbeitet seit mehr als 20 Jahren als freier Journalist zu Themen der Sicherheits-, Verteidigungs- und Abrüstungspolitik. Seit 1991 leitet er das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit BITS (*www.bits.de*).



Die Bundeswehr – ein Instrument der Außenpolitik?

Hans J. Gießmann

Unzeitgemäß und überzogen? Kritik am Titel dieses Aufsatzes ist vorhersehbar, obwohl doch nur aufgegriffen wird, was das jüngste Verteidigungsweißbuch vorgibt: Die Bundeswehr ist ein Instrument der Außenpolitik als eine Armee im Einsatz. Ist Kritik insofern berechtigt? Kein Zweifel, die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratisch verfasster Staat. Ihre nationalen Streitkräfte und ihre Militärpolitik unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Nationale Alleingänge, so wie sie Deutschland in der jüngeren Geschichte in den Abgrund geführt haben, sind angesichts der festen strukturellen Integration in die Europäische Union und in die transatlantische Verteidigungsgemeinschaft nicht mehr möglich. Weder die Bundespolitik noch ihre Streitkräfte stehen im Verdacht säbelrasselnder Tradition preußischer Militärpolitik. Die Durchsetzung deutscher politischer oder wirtschaftlicher Interessen mittels militärischer Gewalt – nicht vorstellbar in Deutschland.

UNO, wenn möglich – ohne UNO, wenn nötig?

Nicht vorstellbar? Die Geschichte rät hier zu Vorsicht und Besinnung. Verfassungsrechtlich zog man in der Tat die politischen Konsequenzen aus den nationalen Katastrophen des 20. Jahrhunderts: *Nie wieder Krieg von deutschem Boden* wurde in die Formel des Verbots einer Beteiligung Deutschlands an der Vorbereitung und Durchführung von Angriffskriegen (Artikel 26 Grundgesetz) gegossen. Zu keiner Zeit während des Ost-West-Konflikts gab es an der Reichweite dieser Beschränkung erkennbare oder gar öffentlich geäußerte Zweifel. Kaum 20 Jahre später haben sich zwar nicht die rechtlichen, jedoch offenbar die politischen Koordinaten verschoben – allerdings mit rechtlichen Folgen. Das wurde nicht mit Trommelwirbel verkündet. Fast unauffällig kamen sie in den politischen Alltag. Am Anfang war das militärische Mittun auf dem Balkan noch von Entschuldigungen begleitet, vom Werben um Verständnis für Ausnahmesituationen, in denen das geprügelte Menschenrecht vor der Ohnmacht und Ratlosigkeit des Völkerrechts geschützt werden musste. Die Bundesrepublik hat sich, so hieß es, nicht etwa an einem Angriffskrieg der NATO gegen Jugoslawien beteiligt. Gewiss, der VN-Sicherheitsrat hatte kein Mandat für einen bewaffneten Einsatz erteilt, und die Staaten der NATO, die zum Schlag gegen Belgrad ausholten, waren zuvor auch nicht Opfer eines bewaffneten Angriffs durch Jugoslawien geworden, sie waren nicht einmal davon bedroht. Die moralische Pflicht, Völkermord im Kosovo zu unterbinden, habe gezwungen,

militärisch zu handeln, wo kein Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verabschiedet werden konnte. Mit der nachgereichten Billigung der militärischen NATO-Operation gegen Jugoslawien durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – was blieb den zuvor widerwilligen Mitgliedern Russland und China auch. Im Trubel der Ereignisse ging zudem fast unter, dass der NATO-Rat kaum vier Wochen nach Beginn der Luftschläge anlässlich der Washingtoner Jubiläumsfeiern zum 50-jährigen Bestehen der NATO im April 1999 das frühere Diktum der US-Außenministerin Albright: Mit der UNO, wenn möglich – ohne UNO, wenn nötig; zur Beschlusslage des Militärbündnisses erhob – auf Druck der USA, aber mit Zustimmung und Unterschrift der rot-grünen Bundesregierung. Ohne UNO, wenn nötig? Mit ihrer Haltung vollzog die damalige rot-grüne Bundesregierung eine Abkehr von der vormals unstrittigen Auslegung der Rechtslage, auch wenn sie sich noch im Nachhinein beeilte, zu erklären, dass militärische Operationen nach Möglichkeit doch künftig wieder an Beschlüsse der Vereinten Nationen gekoppelt werden sollten.

Zwei Jahre später wurde diese Position aber erneut überrollt. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) versicherte den USA unaufgefordert die „uneingeschränkte Solidarität" Deutschlands in der Verfolgung der Verantwortlichen für die Anschläge vom 11. September 2001. Damit stützte er – sicher unbeabsichtigt, jedoch fahrlässig – die problematische Rechtsfigur vom „Krieg gegen den Terrorismus", der sich die Bush-Regierung seither bedient, um das eigene Recht auf unbegrenzte militärische Operationen in aller Welt zu verteidigen. Die Ausrufung des unterstützenden „Bündnisfalls" durch die NATO wurde von Deutschland aktiv befördert. Seither operieren auch Bundeswehr-Soldaten im Rahmen der *„Operation Enduring Freedom"* (OEF) im Antiterrorkrieg – ohne dass klar ist, unter welchen Voraussetzungen dieser eigentlich beendet werden soll. Selbstverständlicher Beistand unter Verbündeten? Beistand ist selbstverständlich und kann, im Falle notwendiger Gegenwehr gegen militärische Angriffe oder Bedrohungen, auch militärische Mittel einschließen. Solidarität jedoch mit der Billigung problematischer Strategien – oder der Beteiligung daran – zu verwechseln, ist nicht nur ein falsches politisches Rezept. Mit dem kollektiven Antiterrorkrieg der USA ist ein militärisches Faktum geschaffen worden, das die Grenzen von Angriff und Verteidigung derart verwischt, dass auch die völkerrechtlichen Kategorien der Unterscheidung zwischen Krieg und Nicht-Krieg verschwinden. Aufstandsbekämpfung in fernen Ländern und der Krieg am Hindukusch werden auf diese Weise zu Verteidigungsoperationen – auch für Deutschland, und als grundgesetzkonform gedeutet.

Neue Interpretation der Verteidigung

Für fast jede denkbare kollektive militärische Operation mit deutscher Beteiligung findet sich hierauf gestützt eine auf den ersten Blick plausible Argumentationskette: Außenpolitik dient der Verteidigung von (Sicherheits-) Interessen, Streitkräfte sind lediglich eines von mehreren Instrumenten. Die „Verteidigung" von außenpolitischen Interessen auch mit militärischen Mitteln enthebt die Politik scheinbar der Verantwortung, den Nachweis eines erfolgten Angriffskriegs oder der akuten Androhung eines solchen zu erbringen, um gegenüber der eigenen Bevölkerung oder im internationalen Raum offensives militärisches Handeln zu rechtfertigen. Diese neue Interpretation des Verteidigungsbegriffs hat zudem den Nebeneffekt, dass es eigentlich eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrats nicht mehr bedarf, denn Verteidigung ist als individuell oder kollektiv zugestandenes Naturrecht der Mitgliedstaaten in Artikel 51 der VN-Charta bereits verankert. Dass es hierbei um die Verteidigung der mitgliedsstaatlichen Hoheitsgebiete nach einem Angriff und nicht ihrer „strategischen" oder „nationalen Interessen" geht, wäre dann allerdings zu vernachlässigen. Die Umwidmung der Zweckbestimmung militärischer Mittel wird neuerdings oft als Zeichen eingekehrter „Normalität" gedeutet, nicht zuletzt für Deutschland, das damit auch auf frühere Befindlichkeiten in den Bevölkerungen einst von der deutschen Wehrmacht überrollter Staaten keine Rücksicht mehr zu nehmen braucht. Immerhin hätte die Bundeswehr nichts mit der früheren Wehrmacht gemein, und außerdem seien die Einsätze ausschließlich Teil kollektiver Friedensmissionen.

Während in der Vergangenheit und noch in den 1990er Jahren die Scheidelinie der politischen Kontroverse entlang der Frage verlief, ob sich die Bundesrepublik militärisch engagieren solle oder nicht, geht es heute um die Frage, an welchen Einsätzen und nach welchen Kriterien man sich beteiligen solle, oder nicht beteiligt. Ungeprüft oder zumindest ungenügend geprüft bleibt dabei, ob sich der unbillige Einsatz für militärischen Aktionismus jenseits der ohnehin kritischen rechtlichen Einwände überhaupt lohnt. Auf dem westlichen Balkan erfolgte der militärische Einsatz nicht aus Gründen besonderer Effizienz oder Tauglichkeit bewaffneter Mittel, sondern weil zuvor die europäische Präventionspolitik versagt hatte. Die konfliktauslösende politische Krise um die Zukunft des Kosovo hat sich verändert, überwunden wurde sie durch die NATO-Operationen nicht. Über die Lage in Afghanistan nach mehr als fünfjähriger massiver militärischer Präsenz Positives zu berichten, fällt angesichts der tagtäglichen Meldungen über zunehmenden bewaffneten Widerstand schwer. Die vom Irak für die internationale Sicherheit – und vor allem für die Menschen im Lande – ausgehenden Gefahren infolge des Krieges heute als geringer als früher zu be-

zeichnen, erfordert eine gehörige Portion Ignoranz oder Selbstbetrug. Die als Erfolg gepriesene militärische Operation der EU im Kongo, mit Beteiligung der Bundeswehr, hat die Konflikte allenfalls befristet eingehegt, diese jedoch nicht befriedet. Werden die militärischen Operationen mit oder ohne Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland einer kritischen Gesamtbilanz unterzogen, ist kaum ernsthaft zu bestreiten, dass in keinem Fall ein nachhaltiger politischer Erfolg erzielt worden ist, der die weitere Anwesenheit von Truppen zum Schutz oder zur Aufsicht erübrigte. Umso erstaunlicher ist das verbreitete Lob der Streitkräfte als Instrument der Außenpolitik. Um nicht missverstanden zu werden: Die Soldaten leisten nach Kräften, was ihnen aufgetragen wird, und sie tun dies mit der politischen Rückendeckung des Parlaments und nach demokratischen Grundsätzen. Die Bruchlinie zwischen vertretbaren Einsätzen und politischer Unvernunft bei den Soldaten zu vermuten, wäre trotz mancher Belege über soldatisches Fehlverhalten falsch. Das Problem liegt vielmehr in politischen Konzepten, aus deren Versagen heraus Zuflucht bei jenen Mitteln genommen wird, von denen man in kritischen Situationen machtpolitische Lösungen nach eigenen Vorstellungen erhofft. Das Kalkül mag verständlich sein, das Ergebnis ist bisher jedoch verheerend.

In die Falle tappt deshalb auch, wer sich mit der Forderung nach Sicherheitspolitik aus einem Guss vor der Einsicht drückt, dass militärischer Instrumentalismus in der Außenpolitik weder vor der Ausbreitung von Terrorismus oder der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen schützt, noch das Problem asymmetrischer Bedrohungen lösen kann. Die Bush-Regierung unterstreicht mit ihrer Irakpolitik, wie das Festhalten an einem falschen Konzept die Sturzfahrt nur beschleunigt. Ein Mehr an Soldaten kann und wird das Desaster des Krieges im Irak nicht reparieren, sondern nur verschlimmern. Ähnliche Lektionen drohen in Afghanistan.

Kritische Stimmung in der Bevölkerung

Wenn in Deutschland heute so getan wird, als sei der Instrumentalismus ohne Alternative, so erscheint dieses Argument vergangenen Zeiten entlehnt. Im Kalten Krieg und noch im Zuge der Vereinigung galt hinter vorgehaltener Hand mitunter als Glücksumstand, dass sich die Bundesrepublik als ein Staat mit eingeschränkter Souveränität nicht besonders aktiv positionieren musste, wenn es um heikle militärpolitische Entscheidungen ging. Das Wort von der „Scheckbuchdiplomatie“ im Kontext des ersten Golfkriegs stand für diese Beurteilung und galt, kritischen Kommentaren von Verbündeten zum Trotz, als eine Art Rückzugslinie zur Verteidigung eigener militärischer Zurückhaltung. Zu den Motiven dieser Haltung gibt es unterschiedliche Interpretationen, die rechtliche, teilungs- und vereinigungsbedingte

und außenpolitische Aspekte beinhalteten. Viel spricht jedoch auch für begründete innenpolitische Vorsicht angesichts der mehrheitlich kritischen und skeptischen Stimmung in der Bevölkerung hinsichtlich neuer militärischer Abenteuer. Dass die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder mit einem radikalen taktischen Kurswechsel in der „uneingeschränkten Solidarität" im Herbst 2002 einen völlig unerwarteten Wahlsieg einfahren konnte, ist durchaus als Beleg dieser kritischen Grundstimmung zu erachten. Argumente zugunsten eines Einsatzes deutscher Soldaten für andere Zwecke als jene der Verteidigung im engeren Wortsinn innenpolitisch zu vertreten, fällt bis heute in Deutschland nicht leicht. Leichter ist es deshalb, und eben dies erinnert an die Vergangenheit, die Verantwortung auf kollektive Schultern zu verteilen und unbequeme Entscheidungen als unabweisbare Bündnispflichten zu deklarieren.

Artikel 26 Grundgesetz

Die Berufung auf Bündnisverpflichtungen hat dabei den Vorteil, dass zur Rechtfertigung nicht nur das Grundgesetz, sondern ein einschlägiges Urteil des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden kann, wodurch Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität von Bundeswehreinsätzen entkräftet werden sollen. Man bezieht sich dabei auf die Bündnisräson und die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der NATO. Die Begründung fällt ebenso schlüssig wie einfach aus: Ein Staat, der sich für den Schutz der eigenen Sicherheit auf kollektive Verteidigung beruft, kann sich nicht entziehen, wenn seine beistandsbereiten Verbündeten ihrerseits die Erfüllung vertraglich vereinbarter Beistandspflichten einfordern. Schützenhilfe gewinnt dieses Argument durch das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Urteilsspruch vom Juli 1994 – allerdings in Unkenntnis der späteren Ausweitung des Einsatzspektrums und des Einsatzgebietes der NATO – die NATO in den Rang eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit erhob, in das sich die Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit Artikel 24 Grundgesetz einordnen könne und sich freiwillig eingeordnet hat. Dass allerdings Entscheidungen im Rahmen eines solchen Systems in Konkurrenz nicht nur zum grundgesetzlichen Angriffskriegsbeteiligungsverbot geraten, sondern sogar zu den Regeln der Vereinten Nationen, war für das Gericht nur knapp zwei Jahre nach der deutschen Einheit nicht vorherzusehen. Rückblickend erweist sich der damalige mehrheitliche Richterspruch als problematisch und müsste unter Berücksichtigung der veränderten Sachlage eigentlich neu geprüft werden. In Anbetracht des geänderten Rollenverständnisses der NATO als einer nun global operierenden Interventionsmacht mit (oder gegebenenfalls auch ohne) Mandat der Vereinten Nationen und der inzwischen manifesten Praxis der kollektiven Nutzung

von NATO-Einrichtungen und -systemen durch so genannte „Koalitionen der Willigen“ stellt sich die Frage, ob eine erneute Prüfung der Sachlage die Verfassungsrichter heute nicht in Bezug auf die NATO zu anderen rechtlichen Bewertungen veranlassen könnte als noch vor 15 Jahren. Ähnliches könnte für die neue Interpretation von Kriegshandlungen zur Verteidigung von Interessen gelten, denn mit der Feststellung des Sinnzwecks von Streitkräften als „Instrumente“ der Außenpolitik und der gleichzeitigen Sinnentleerung der Begrifflichkeit des Angriffskrieges wird faktisch Artikel 26 Grundgesetz, der nicht nur die Beteiligung an Angriffskriegshandlungen, sondern auch die Vorbereitung daran verbietet, sturmreif gemacht.

Erosion des Völkerrechts

Die politische Umdeutung des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt (Verteidigung gegen Angriff) in eine an bestimmte Kriterien geknüpfte Erlaubnis der Anwendung militärischer Mittel zur Verteidigung von Interessen öffnet den Türspalt zu interessengeleiteter Beliebigkeit. Da nutzt es letztlich auch wenig, dass sich dem Völkerrecht und einer nachhaltigen Friedenspolitik verpflichtete gutmeinende Experten um eine möglichst restriktive Auslegung solcher Kriterien bemühen. Erlaubnis bleibt Erlaubnis, oder jedenfalls Abkehr von den bisher beiden einzigen völkerrechtlich zugestandenen Ausnahmen vom Gewaltverbot. Sich der Gefahr einer öffnenden Büchse der Pandora bewusst, wenn über Erlaubniskriterien militärischer Macht diskutiert wird, hat ein vom früheren Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, beauftragtes hochrangiges Expertengremium im Dezember 2004 ausdrücklich dazu geraten, das Gewaltverbot in der bestehenden Form (Artikel 2, Absatz 4 der Charta) unangetastet zu lassen. Dadurch sollten die Barrieren für eine Rechtfertigung bewaffneter Kriegshandlungen jenseits der Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff hochgehalten und die politische Entscheidung in der Obhut des VN-Sicherheitsrats und damit der internationalen Rechtsgemeinschaft belassen werden. Das Gremium war sich bewusst, dass die VN-Charta in der bestehenden Form nicht für alle Eventualfälle transnationaler oder innerstaatlicher Gewalt präzise Rechtsregeln offeriert. Jede Alternative zur bestehenden Regelung wäre jedoch weitaus schlechter, weil dies zwangsläufig zur Rückkehr der Figur des „gerechten Krieges“ nach Maßgabe der Beteiligten führen würde. Kein Argument, so verständlich und moralisch integer es gerade mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte auch erscheint, sollte einer solchen Erosion des Völkerrechts Vorschub leisten.

Kluge Politik contra militärische Macht

Wie aber umgehen mit notorischem Rechtsbruch und Rechtsbrechern, wenn sie das Recht anderer partout nicht achten und eigene Vorteile mit Gewalt zu erringen oder zu behaupten suchen? Was tun, wenn die Instrumente ziviler Prävention und Kriseneindämmung versagen oder nicht ausreichen und der VN-Sicherheitsrat die Nöte der Menschen nicht zur Kenntnis nimmt oder keine Entscheidungen trifft, um Despoten in den Arm zu fallen?

Die Verteidigung des Rechts schließt unter Umständen das Erfordernis der Anwendung von Zwangsmitteln ein. Wer jedoch das Wort von den militärischen Mitteln als *ultima ratio* ernst meint, wird nicht der Argumentation folgen, Streitkräfte nicht als letztes, sondern als äußerstes Mittel der Willenserzwingung zu erachten. Die gegebenen Rahmenbedingungen sind durch die undemokratische Konstruktion des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nicht einfach. Tatsächlich hat der Sicherheitsrat in der Vergangenheit oft deshalb versagt, weil einzelne Vetomächte aus mitunter durchaus egoistischen Interessen kollektive Entscheidungen unter Kapitel VII der Charta unterbanden. Gleichzeitig lehrt jedoch die Erfahrung aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre, dass Konsensentscheidungen nicht unerreichbar sind. Auch mit Blick auf den Umgang mit Terror- oder Proliferationsrisiken sind übereinstimmende Politiken möglich. Präzise rechtliche Rahmenbedingungen geben der Politik ein hohes Maß an Verantwortung auf, überzeugende Vorschläge zur Lösung von Konflikten und zur Überwindung von Krisen zu erarbeiten.

In der Überzeugungskraft der politischen Konzepte – nicht in der Projektion militärischer Macht – liegt letztlich die Quelle auch für deren Akzeptanz durch die Beteiligten, seien sie im Kosovo, im Kongo oder in Afghanistan. In den zurückliegenden Jahren ist die Neigung zu beobachten, mit militärischer Macht die Durchsetzung politischer Konzepte erleichtern zu wollen und damit die strategische Lehre von Clausewitz auf den Kopf zu stellen. Das Ergebnis ist bedrückend. Militärische Mittel können nur erfolgreich sein, wenn die von ihnen unterstützte Politik das Erfordernis militärischer Beihilfe vom ersten Tag an verringert. Diese Lehre scheint in Vergessenheit geraten zu sein. Es ist an der Zeit, sich ihrer zu besinnen.

Hans J. Gießmann, geb. 1955, Prof. Dr. Dr. sc., Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Forschungsschwerpunkte: Sicherheitskonzepte, Europäische Sicherheitspolitik, Interregionale Zusammenarbeit EU – ASEAN – ARF, Terrorismus.



E-Mail: giessmann@ifsh.de

Sicherheitspolitik aus einem Guss

Bundeswehr und Entwicklungspolitik gemeinsam

Thomas Behm

Wir müssen sachlich über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik hierzulande diskutieren. Diese Diskussion stößt Otfried Nassauer richtigerweise in seinem *WeltTrends*-Artikel[1] an. *Militärpolitik* ist dabei ein zentraler Begriff bei ihm. Zwar umfasst dieser Entscheidungen über Stärke und Zusammensetzung der Streitkräfte, sowie über ihren Einsatz und deren Planungen. Zugleich verbinde ich damit eine Politik vom Militär oder für das Militär. Die Bundeswehr steht in Deutschland unter einer – auch international vorbildlichen – zivil-demokratischen Kontrolle. Befehls- und Kommandogewalt liegen bei der Politik. Die Regierung macht keine Politik für die Bundeswehr, sondern diese steht der Politik als Mittel zur Verfügung. Die Politik gestaltet ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch mit Hilfe der Bundeswehr. Wir sollten daher bei diesen Begrifflichkeiten bleiben. Ähnliche Überlegungen gelten aus meiner Sicht für den Begriff „Militärmacht", der Angstgefühle schürt. Die Rolle der Bundeswehr innerhalb einer Sicherheitspolitik sollte nicht ausschließlich auf die Entsendung von Soldaten in Form von Stabilisierungs- oder Interventionseinsätzen, also auf die militärischen Fähigkeiten beschränkt sein. Vielmehr sollten Expertise und Kontakte, die die Bundeswehr durch eine jahrzehntelange Zusammenarbeit mit Sicherheitskräften in Entwicklungsländern gesammelt hat, in einem außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Mix nutzbar gemacht werden.

Nassauer fordert zu Recht, dass auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen mit einer Sicherheitspolitik reagiert werden muss, die Konflikten präventiv begegnet. Er plädiert richtigerweise für eine erweiterte Sicherheitspolitik aus einem Guss durch einen ressortübergreifenden Ansatz, in dem staatliche Handlungs- und Steuerungsinstrumente der Sicherheitspolitik verzahnt und integriert werden. Dafür ist es notwendig, bestehende Trennlinien zwischen Bundeswehr und staatlichen sowie nichtstaatlichen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit aufzubrechen und durch eine langfristige „Kultur der Kooperation" zu ersetzen.

Dass es bislang noch zu keiner fundierten ressortübergreifenden Kooperation gekommen ist – trotz einiger interministerieller Konzeptpapiere, die Erwartung weckten – verwundert aus zwei Gründen: Zum einen begegnen

[1] Otfried Nassauer: Militärmacht Deutschland?, *WeltTrends* Nr. 54, Frühjahr 2007, S. 103-111.

sich sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Akteure zunehmend direkt vor Ort. Mit ca. 6.700 im Ausland agierenden Bundeswehrsoldaten wurde die Anzahl der weltweit agierenden ca. 5.000 deutschen Entwicklungshelfer übertroffen. Zum anderen verfolgen beide ein Ziel: Krisenprävention. Seit Beginn der 1990er Jahre ist in den Entwicklungsländern die Anzahl bewaffneter Konflikte rasant gestiegen. Hierdurch werden sowohl wirksame Entwicklungszusammenarbeit verhindert als auch erreichte Entwicklungserfolge nachträglich zunichte gemacht. Seitdem sich in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend die Einsicht durchgesetzt hat, dass Entwicklung ohne Sicherheit nicht möglich ist, gewannen Sicherheit und Krisenprävention an Bedeutung. Gleichzeitig hat das Thema Krisenprävention vor dem Hintergrund neuer militärischer und nichtmilitärischer Risiken auch in sicherheitspolitischen Überlegungen an Bedeutung gewonnen, sodass im neuen Weißbuch internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu den wahrscheinlichsten Aufgaben der Bundeswehr gezählt werden.

Ressortkonkurrenz statt Miteinander

Trotzdem agieren Bundeswehr und entwicklungspolitische Akteure häufig neben-, aber nicht miteinander. Dies lässt sich einerseits durch gegenseitige Vorbehalte und ausgeprägten Ressortegoismus zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erklären. Ressentiments resultieren nicht nur aus der Ressortkonkurrenz um Haushaltsmittel, sondern auch aus dem Umstand, dass das BMZ keine entwicklungspolitische Kompetenz beim BMVg sieht und umgekehrt das BMVg keine sicherheitspolitische Kompetenz beim BMZ. In der Tat hat sich Entwicklungszusammenarbeit jahrzehntelang nicht um sicherheitspolitische Themen gekümmert. Ein Grund: Sicherheitsthemen gelten als traditionelle Eckpfeiler staatlicher Souveränität, und eine externe Einmischung – vor allem im Rahmen von Entwicklungspolitik – ist selten erwünscht.[2] Andererseits haben entwicklungspolitische Akteure bis heute Vorbehalte gegenüber Vertretern des Sicherheitssektors. Die Folge war, dass sich die „klassische Entwicklungszusammenarbeit" wenig um den Zustand von „Unsicherheit" als Hemmnis von Entwicklung gekümmert hat. Zwar gewannen mit dem Ende des Kalten Krieges sicherheitspolitische Themen in der Entwicklungszusammenarbeit an Be-

2 Vgl. Wulf, Herbert: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit. Hrsg.: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Abteilung 43: Gesundheit, Bildung, Ernährung, Nothilfe, Eschborn 2000, S. 14.

deutung. Ressentiments bestehen weiterhin. In entwicklungspolitischen Kreisen wird entsprechend diskutiert: Wo treffen sich Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik und welche Berührungspunkte existieren zwischen zivilen und militärischen Akteuren? Insbesondere nichtstaatliche Organisationen lehnen einerseits unter Hinweis auf die Gefahr einer sicherheitspolitischen Instrumentalisierung oder gar einer „Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit" eine Verbindung zur Bundeswehr ab; so wird auf der anderen Seite eine aktivere Rolle entwicklungspolitischer Akteure innerhalb der Sicherheitspolitik empfohlen, um so Einfluss auf sicherheitspolitische Konzepte nehmen zu können. Ob die Bundeswehr in entwicklungspolitischen Konzepten eine Rolle spielen kann, wird weder in Erwägung gezogen noch diskutiert.

Indem Nassauer als Aufgaben der Bundeswehr im Rahmen einer Sicherheitspolitik aus einem Guss lediglich Stabilisierungseinsätze und Eingreifeinsätze nennt, trennt er ebenfalls zivile und militärische Aufgaben. Er orientiert sich an dem Einsatz-Begriff im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG. Demnach ist unter „Einsatz" die militärische und hoheitliche Verwendung der Bundeswehr als bewaffnetes Vollzugsorgan zu verstehen. Ich stimme ausdrücklich mit Nassauer darin überein, dass die Grundlage für Auslandseinsätze präzisiert werden sollte. In den jüngsten Diskussionen um Auslandseinsätze wie dem Tornado-Einsatz in Afghanistan wurde deutlich, dass diese Einsätze aus keinem ausgearbeiteten Sicherheitskonzept stammen, sondern tagespolitische Antworten sind.

Nassauer geht jedoch nicht auf Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr ein, welche nicht unter den Einsatz-Begriff des Art. 87a Abs. 2 GG fallen. Ein „Einsatz" im Sinne dieses Artikels besteht nicht, wenn Kampfhandlungen ausgeschlossen sind.[3] Demnach werden Bundeswehrsoldaten im Rahmen technischer, logistischer und beratender Unterstützung im Ausland nicht im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG „eingesetzt". Derartige Verwendungen sind im Ausland uneingeschränkt zulässig. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 32 Abs. 1 GG: „Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes."[4] Auch das Bundesverwaltungsgericht hat neben der Landesverteidigung die Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit der BRD in Zeiten politischer Krisen und Frieden als verfassungsrechtliche

---

3 Vgl. Günther, Thomas: Zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland. In: Thiel, Markus (Hrsg.): Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 2003, S. 344.

4 Vgl. Brenner, Michael/Hahn, Daniel: Bundeswehr und Auslandseinsätze. In: Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und praktische Ausbildung 41 (2001) 8, S. 730; Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bundestagsdrucksache 11/7761 vom 20.08.1990. Antwort auf Frage 44, S. 24.

Aufgabe der Bundeswehr bezeichnet.[5] Im Rahmen dieser Aufgabe hat die Bundeswehr mehr als 100 humanitäre Hilfseinsätze durchgeführt, sie unterhält im Rahmen ihrer militärpolitischen Zusammenarbeit Kontakte zu über 100 Ländern und ist – in der Öffentlichkeit kaum bekannt – seit Jahrzehnten in Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit tätig, insbesondere in Afrika.

Für Reformen im Sicherheitssektor

Reformen im Sicherheitssektor in Entwicklungsländern eignen sich hervorragend, um Trennlinien zwischen den Akteuren aufzubrechen und eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Akteuren zu etablieren. Dies ist der Versuch, sich mehr mit sicherheitsrelevanten Fragestellungen auseinanderzusetzen. Neben der Einsicht, dass Armutsbekämpfung nicht ohne ein Mindestmaß an Sicherheit erfolgreich durchgeführt werden kann, ist dies auch auf die Erkenntnis zurückzuführen, dass ein „nicht reformierter Sicherheitssektor" Konflikte kaum verhindern kann. Wurde über Jahrzehnte eine Zusammenarbeit mit Polizei und Streitkräften von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit abgelehnt, so werden sie nun zunehmend als „Instrumente" zur Herstellung der „Sicherheit" wahrgenommen.

In vielen Entwicklungsländern kommt der Sicherheitssektor seinen Aufgaben nicht nach. Das staatliche Gewaltmonopol kann nicht aufrechterhalten und Sicherheit nicht gewährleistet werden. Das Fehlen eines funktionierenden demokratisch kontrollierten Gewaltmonopols macht sich bemerkbar. Das führt dazu, dass Sicherheitskräfte ihre Aufgaben selbst ausweiten und innergesellschaftliche Funktionen usurpieren. Die Aktivitäten reichen von der Bereicherung über die Terrorisierung der Bürger bis hin zur Kontrolle des politischen und öffentlichen Geschehens. Die fehlende Absicherung elementarer Lebensbereiche der Bürger hat einen lähmenden Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. Zugleich nutzen Regierungen bzw. deren Mitglieder die Sicherheitskräfte für persönliche (und weniger politische) Ziele aus. Um diese Situation zu verändern, müssen Reformen initiiert werden. Dazu gehören:

1. Reformen auf politischer Ebene. Diese zielen darauf ab, die Grundvoraussetzungen für eine demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte herzustellen und die zuständigen Entscheidungs- und Kontrollinstanzen zu befähigen, ihren Aufgaben nachzukommen. Von Bedeutung ist dabei

---

[5] Vgl. Kutscha, Martin: „Verteidigung" – Vom Wandel eines Verfassungsbegriffs. In: Kritische Justiz. Vierteljahresschrift für Recht und Politik 27 (2204) 3, S. 233.

der verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmen, der die Befugnisse der Sicherheitskräfte klar definiert und sie unter zivile Kontrolle stellt.
2. Reformen auf institutioneller Ebene. Dabei geht es um die Professionalisierung der Sicherheitskräfte im Einklang mit Prinzipien der demokratischen Kontrolle. Ziel ist es, die Sicherheitskräfte zu befähigen, die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Zudem soll eine institutionelle Trennung von Polizei und Streitkräften erreicht werden.
3. Reformen auf wirtschaftlicher Ebene. Durch diese soll das rechte Maß, die Struktur und der Aufgabenkatalog für den Sicherheitssektor gefunden werden. Dabei spielt auch die Reduzierung der häufig überproportionalen Personalstärke eine Rolle (Demobilisierungsprogramme).
4. Reformen auf gesellschaftlicher Ebene. Hierbei geht es einerseits um die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure und andererseits um die Verbesserung der Beziehung zwischen Sicherheitskräften und Zivilgesellschaft.

Reformen als entwicklungs- und sicherheitspolitische Aufgabe

In der Entwicklungszusammenarbeit werden seit einigen Jahren Maßnahmen durchgeführt, die den angesprochenen Reformen des Sicherheitssektors zuzuordnen sind. Hierzu gehören Projekte wie „Verbesserung der demokratischen Kontrolle des Militärs“, „Reduzierung der Militärausgaben“ oder „Polizei-Reform“. Unter dem Begriff „Sicherheitssektorreform“ werden sie erstmals gemeinsam betrachtet, und insbesondere Sicherheitsaspekte nicht von Entwicklungsstrategien getrennt. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) führt seit 2002 im Auftrag des BMZ ein Sektorvorhaben „Reform des Sicherheitssektors“ durch, um Methoden und Pilotprojekte zu entwickeln, die die zivile Steuerung und demokratischen Kontrolle stärken sollen. Hinzu kommen Projekte zur Förderung des rechtsstaatlichen Denkens bei den Sicherheitskräften. Auch die politischen Stiftungen arbeiten bereits längere Zeit mit lokalen Akteuren des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern zusammen und haben Initiativen zum zivil-militärischen Dialog angeregt.

Bundeswehr als ein Akteur bei Reformen

Zahlreiche Maßnahmen der Bundeswehr, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit stattfinden, lassen sich auch diesem Bereich zuordnen. Durch Ausbildungshilfe, Entsendung von Beratern und Ausstattungshilfe werden Maßnahmen auf allen vier oben erwähnten Ebenen unterstützt: Im Rahmen der militärischen Ausbildungshilfe wird Personal der Streitkräfte aus Entwicklungsländern in Deutschland ausgebildet. Für die Ausbildungs-

hilfe sind im Bundeshaushalt jährlich über vier Mio. Euro vorgesehen. Die Anzahl der Entsendeländer von Ausbildungsteilnehmern beträgt inzwischen über 80. Im Jahr 2004 gab es ca. 1.500 Lehrgangsteilnehmer. Die Ausbildungshilfe wird als kostenlose, lehrgangsgebundene Aus- und Weiterbildung an Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr angeboten. Zu den Ausbildungszielen zählen u.a. „die Rolle von Streitkräften in einer Demokratie" und „Innere Führung der Streitkräfte". Das BMVg entsendet 18 bis 23 militärische Berater der Bundeswehr ins Ausland. Beratungsleistungen erfolgen bei der Reorganisation von Ministerien und Streitkräften sowie bei der Ausbildung. Dadurch erfolgt auf institutioneller Ebene von Sicherheitssektorreformen ein Beitrag zur Professionalisierung. Bei der Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe des BMVg erhalten Empfängerstaaten Unterstützung beim Aufbau der zivilen Infrastruktur und bei demokratischen Aufbauprozessen in den Streitkräften. Dazu werden zusätzlich Beratergruppen entsandt.[6]

Fähigkeiten ergänzen

Bei genauerer Betrachtung der jeweiligen Fähigkeiten, Erfahrungen, Kontakte und Ressourcen von Bundeswehr und Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird deutlich, dass sich diese ergänzen und im Sinne einer umfassenden Sicherheitssektorreform nutzbar gemacht werden sollten. Die Bundeswehr verfügt durch ihre militärpolitische Zusammenarbeit über beste Kontakte zu militärischen Eliten. Solche Kontakte sind für zivile Akteure nur schwer zugänglich. Da die Streitkräfte in den Entwicklungsländern häufig nur Militärs als Gesprächspartner akzeptieren, erweisen sich diese Kontakte als vorteilhaft. Zudem verfügt das BMVg durch seinen Militärattachédienst über Experten, die mit der Sicherheitslage sowie den Akteuren des Sicherheitssektors des jeweiligen Landes vertraut sind. Als demokratisch kontrollierte Armee verfügt die Bundeswehr, insbesondere im Verteidigungsministerium, zudem über eine große Expertise hinsichtlich des Aufbaus, der Arbeitsweise und der Befehlswege in einem Verteidigungsministerium unter zivil-demokratischer Kontrolle. Somit kann sie auch die politische Ebene beraten. Gleichzeitig kann die Bundeswehr als eine Armee, die strengen Budgetreglementierungen unterworfen ist, auf wirtschaftlicher Ebene beratend wirken. Nicht zuletzt ist es der Bundeswehr möglich, im Rahmen von Auslandseinsätzen auch in Spannungs- und Krisengebieten Reformen im Sicherheitssektor durchzuführen.

---

6 In der laufenden Programmphase 2005-2008 werden mit der Ausstattungshilfe acht Entwicklungsländer mit ca. 20 Mio. Euro unterstützt. Empfängerländer sind sechs afrikanische Staaten sowie der Jemen und Afghanistan.

Was dem BMVg bzw. der Bundeswehr wiederum fehlt, können Akteure der Entwicklungszusammenarbeit ausgleichen. Diese verfügen über ein breites Kontaktnetzwerk sowohl in der Zivilgesellschaft als auch bei den Wissenschafts- und Regierungseliten. So führt allein die GTZ Projekte in über 130 Ländern durch. Deren Mitarbeiter verfügen über spezifische Landeskenntnisse und Know-how in der Beratung des öffentlichen Sektors.

Flickenteppich statt Koordination

Zurzeit gleichen die von der Bundeswehr, von durch das BMZ finanzierten Institutionen wie der GTZ, sowie von anderen Bundesministerien weltweit durchgeführten Maßnahmen im Sicherheitsbereich einem Flickenteppich.[7] Obwohl Bundeswehrsoldaten und GTZ-Mitarbeiter 2005 in 18 Ländern bzw. für Angehörige der Streitkräfte aus diesen Ländern gleichzeitig Reformen durchführten, fand nur am *Kofi Annan International Peace Keeping Centre* in Ghana eine Kooperation sowie in Afghanistan im Rahmen des „Afghanistan-Konzepts der Bundesregierung" eine Abstimmung statt. Werden die Sicherheitssektormaßnahmen der politischen Stiftungen noch hinzugezählt, vergrößert sich die Zahl derjenigen Länder, in denen deutsche Akteure gleichzeitig an Reformen Sicherheitssektor beteiligt sind - meist ohne miteinander zu kooperieren.

Das Beispiel Sicherheitssektorreform zeigt deutlich, dass eine Sicherheitspolitik aus einem Guss noch weit entfernt ist. Dabei könnte das für die Sicherheitspolitik federführende AA verstärkt als Koordinierungsstelle fungieren. Denn als „Sachverwalter außenpolitischer Interessen" ist dieses Ministerium in jede Projektentscheidung des BMZ und deren Durchführungsorganisationen einbezogen. Auf der anderen Seite spielt das AA auch bei der militärpolitischen Zusammenarbeit des BMVg eine wichtige Rolle.

Weder bei Maßnahmen der internationalen militärpolitischen Zusammenarbeit des BMVg noch bei den durch das BMZ finanzierten Projekten im Bereich Sicherheitssektorreform lässt sich ein klares Konzept erkennen. Es wird nicht deutlich, warum welche Maßnahme in welchem Land durchgeführt wird. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass zuständige Minister und Staatssekretäre auf Auslandsdienstreisen nach Gutdünken mal hier eine Ausstattungshilfe, mal dort ein paar Ausbildungsplätze an Bundeswehrakademien oder ein GTZ-Projekt versprechen. Hat die GTZ zumindest ein Grundlagenpapier zur Durchführung von Sicherheitssektorreformen vorge-

[7] So haben im Jahr 2005 Auswärtiges Amt (AA), BMVg, BMZ und das Bundesministerium des Innern (BMI) in 78 Entwicklungsländern Reformen des Sicherheitssektors durchgeführt; das AA in 28, das BMVg in 62 und das BMZ durch die GTZ in 29 Ländern. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bundestagsdrucksache 15/4574 vom 17.12.2004. Antwort auf Frage Nr. 8, S. 5ff.

legt, so lässt das Weißbuch 2006 Ausführungen zur internationalen militärpolischen Zusammenarbeit völlig vermissen.

Neuere Entwicklungen lassen hoffen

Hoffnung auf eine künftig verstärkte Koordinierung der Maßnahmen ergibt sich aus dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung" der Bundesregierung vom Herbst 2004. Dieser lässt – mit Verspätung – Bemühungen der Bundesregierung erkennen, die verschiedenen Maßnahmen der einzelnen Akteure zu steuern.

Im Aktionsplan werden Sicherheitssektorreformen als langfristige Aufgabe und Teil ressortübergreifender Gesamtstrategien zur Förderung von verantwortlicher Regierungsführung sowie zur Krisenprävention bezeichnet.[8] In einen einheitlichen Ansatz sollen bei einem oder zwei Pilotprojekten in Indonesien und/oder einem westafrikanischen Staat ressortübergreifend Experten zusammenarbeiten. Hinzu kommen die entwicklungspolitischen Akteure GTZ, InWEnt, politische Stiftungen sowie wissenschaftliche Einrichtungen und Polizeiakademien. Man darf gespannt sein, wie die am grünen Tisch geplante ressortübergreifende Zusammenarbeit funktioniert.

Das Beispiel der Reformen im Sicherheitssektor in Entwicklungsländern zeigt, dass es sinnvoll sein kann, die Bundeswehr in entwicklungspolitische Konzepte einzubinden und ressortübergreifend zu arbeiten. Bei den Diskussionen um eine Sicherheitspolitik dürfen wir die Bundeswehr nicht auf rein militärische Aufgaben beschränken, sondern ihre gesamten Fähigkeiten sollten im Sinne einer Sicherheit aus einem Guss berücksichtigt und eingebunden werden.



Thomas Behm, geb. 1977, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Universität Potsdam, wissenschaftlicher Mitarbeiter von Mechthild Dyckmans, MdB der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag.
E-Mail: thomasbehm@hotmail.com

[8] Infolge des Aktionsplans wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Sicherheitssektorreform" mit Vertretern aus AA, BMI, BMVg und BMZ gegründet. Diese hat im Oktober 2006 ein „Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern" erarbeitet. Siehe hierzu: Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) (Hrsg.): BMZ: Implementation Framework for Security System Reform gebilligt. In: FriEnt Impulse 4/2007, S. 2.

Deutsche Sicherheitspolitik und nationale Interessen

Wilfried Schreiber

Es scheint in Deutschland eine schlechte Tradition zu sein, dass *nationale Interessen* offiziell nur im Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Fragen formuliert werden. Zu den markantesten Beispielen gehören die vom Bundesministerium der Verteidigung herausgegebenen Weißbücher der Jahre 1994 und 2006. In beiden Dokumenten wird *direkt* darauf hingewiesen, dass die Sicherheitspolitik Deutschlands von Interessen geleitet wird, die nachfolgend auch explizit aufgeführt werden.[1] Über diese Dokumente hinaus werden *nationale Interessen* Deutschlands eher *indirekt* formuliert, wie z.B. im Grundgesetz und in Einzelgesetzen, in internationalen Verträgen, in Regierungserklärungen u.a., aus denen sie herausdestilliert werden müssten. In den Weißbüchern werden aus der dort erfolgten Verknüpfung von Sicherheitspolitik und *nationalen Interessen* zwei Probleme sichtbar:

Erstens verweisen die Weißbücher auf die staatliche Definitionshoheit bei der Formulierung nationaler Interessen. Diese Rolle ergibt sich aus dem Grundgesetz, wo insbesondere der Artikel 73 die Eigenverantwortung der Exekutive für die Außenpolitik festschreibt. Dementsprechend hat das Parlament für die Außen- und Sicherheitspolitik lediglich Mitwirkungsrechte, die parlamentarische Eigeninitiativen ausschließen. Faktisch beschränkt sich die Rolle des Bundestages in diesen Fragen bestenfalls auf die Möglichkeit zur Zustimmung oder Ablehnung.[2] Gerade beim Weißbuch 2006 zeigte sich, dass die Bundesregierung bemüht ist, ihre Außen- und Sicherheitspolitik von der Öffentlichkeit weitgehend abzuschirmen – was auch überwiegend gelungen ist. Lediglich die Bundestagsfraktionen Die Linke.PDS und Bündnis 90/Die Grünen unternahmen zaghafte Versuche, mit Konferenzen bzw. Workshops eine eher partei- bzw. fraktionsinterne Diskussion anzuregen.

Zweitens assoziiert die Verknüpfung von *nationalen Interessen* und Sicherheitspolitik eine unmittelbare Verbindung zur Machtproblematik. Das entspricht durchaus dem traditionellen Interessenverständnis, wie es durch die sogenannte Realistische Schule in den internationalen Beziehungen vertreten wird. Demnach konzentrieren sich *nationale Interessen* letztlich auf

1 Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zur Lage und zur Zukunft der Bundeswehr (Weißbuch 1994), Hrsg. BMVg 1994; Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, (Weißbuch 2006), Hrsg. BMVg 2006.

2 Vgl. Lapins, Wulf (2007): Demokratieförderung in der deutschen Außenpolitik, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 14.

die Sicherung und Akkumulation von Macht. Damit haben diese von vornherein eine starke Affinität zum Militärischen. De facto läuft das auf eine Einengung und Diskreditierung des Interessenbegriffs hinaus. Da die Öffentlichkeit von der Definition ihrer eigenen nationalen Interessen weitgehend ausgeschlossen ist, kann auch kaum mit einer breiten Anerkennung dieser Interessen gerechnet werden. Insofern bleiben *nationale Interessen* für weite Teile der Öffentlichkeit eher ein anrüchiger Begriff bzw. bedeutungslos.

Außenpolitisches Gemeinwohl

Beide Aspekte tragen dazu bei, dass *nationale Interessen* auch in der Wissenschaft umstritten sind. Das hängt aber mehr mit der historischen Entstehung dieser Kategorie ab, die auf die Zeit des europäischen Absolutismus zurückgeht. Die traditionelle Bezogenheit auf den Staat macht sie missverständlich und auch für Missbrauch anfällig. Der Trierer Politikwissenschaftler Hanns W. Maull schlägt daher vor, den Begriff der *nationalen Interessen* durch den Begriff des „außenpolitischen Gemeinwohls" zu ersetzen.[3] Seiner Meinung nach könnte damit leichter dem Missverständnis begegnet werden, *nationale Interessen* in erster Linie als Macht- oder Sicherheitsinteressen zu verstehen. Missverständlich ist dieser Begriff aber ebenso durch seinen oft verwirrenden Gebrauch. So zeigen sich in der Praxis häufig Vermischungen mit dem Interessenbegriff von Philosophie, Soziologie oder Psychologie. Zum Teil wird der Begriff so verallgemeinert, dass er für Innen- wie Außenpolitik gleichermaßen verwandt wird.

Zum weiteren Selbstverständnis soll daher betont werden, dass *nationale Interessen* hier ausschließlich als eine Kategorie der Außenpolitik gebraucht werden – und damit auch der nach außen gerichteten Sicherheitspolitik. *Nationale Interessen* sind durch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im nationalen und internationalen Rahmen bestimmt und bedingt. Sie bringen solche gesellschaftliche Erfordernisse und Bedürfnisse zum Ausdruck, die zu einem grundlegenden Handlungsmotiv des Nationalstaats geworden sind. Sie wirken gewissermaßen als Resultante langfristiger gesellschaftlicher Erfordernisse und Bedürfnisse sowie Ausdruck politischer Kompromisse. Insofern bringen sie – ob explizit formuliert oder nicht – einen gewissen parteiübergreifenden Konsens zum Ausdruck. Ansonsten müsste man lediglich von Partei- bzw. Gruppeninteressen sprechen. Der grundlegende inhaltliche Anspruch, der an die Kategorie *nationale Interessen* zu stellen ist, besteht darin, dass sie *über* den Partei- bzw. Gruppeninteressen stehen –

[3] Vgl. Maull, Hanns W.: Nationale Interessen! Aber was sind sie? in: Internationale Politik, Oktober 2006, S. 64.

was parteipolitisch determinierte Versuche für eine Definition *nationaler Interessen* nicht ausschließt.

Nationale Interessen und das Weißbuch

Tatsächlich haben alle Bundestagsparteien ein eigenes Verständnis von den *nationalen Interessen* Deutschlands und setzen dabei recht divergente Akzente, was an den offiziellen Verlautbarungen der Parteien nachzuvollziehen ist. Leider wurde aber bisher die Gelegenheit kaum genutzt, die sich mit dem Weißbuch vom Oktober 2006 für eine grundsätzliche Debatte des Problems der *nationalen Interessen* geboten hatte. Dort heißt es: „Die Sicherheitspolitik Deutschlands wird von den Werten des Grundgesetzes und dem Ziel geleitet, die Interessen unseres Landes zu wahren, insbesondere Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt für die Bürger und Bürgerinnen unseres Landes zu bewahren und sie vor Gefahren zu schützen, die Souveränität und die Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes zu sichern, regionalen Krisen und Konflikten, die Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen können, wenn möglich vorzubeugen und zur Krisenbewältigung beizutragen, globalen Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, zu begegnen, zur Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts beizutragen, den freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands zu fördern und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen."[4]

Auf den ersten Blick sind das durchaus vernünftig klingende Aussagen. Bei einer genaueren Betrachtung wird man aber doch misstrauisch.

Da wäre zunächst der hohe Allgemeinheitsgrad dieser Interessen. Die gleiche Interessenlage kann man sich auch für andere europäische Länder vorstellen. Das muss aber noch nicht gegen die hier zitierte Weißbuchdefinition sprechen. Die vagen Formulierungen sind eher Ausdruck für den Kompromisscharakter des Dokuments. Die Interessenbestimmung des Weißbuchs vom Oktober 2006 ist offensichtlich der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD verständigen konnte.

Zugleich enthält dieser Allgemeinheitsgrad aber auch einen breiten Interpretationsspielraum – sowohl für konservative Machtpolitik als auch für eine liberale und sogar linksorientierte Politik. Interpretationsversuche erfolgen bisher eher aus einem konservativen Politikverständnis heraus. So griffen Anhänger einer mehr machtorientierten Außenpolitik sofort die Formel zur Förderung des „freien und ungehinderten Welthandels" auf, um die

4 Weißbuch 2006, a.a.O., S. 28.

Bundeswehr – und dabei besonders die Bundesmarine – als „Armee im Einsatz“ zu begründen, die den Zugang zu Rohstoffquellen sichern soll.

Sicherheitpolitische Verbrämung

Der Weg ist also relativ kurz, um die so allgemein gehaltenen Interessen des Weißbuchs in einem interventionistischen Sinne auszulegen. Anlass hierfür bildet ebenso die als Interesse formulierte Aussage, dass „regionalen Krisen und Konflikten ... wenn möglich vorzubeugen“ sei.[5] Das schließt militärische Gewalt keineswegs aus und ist auch im Sinne einer militärischen Prävention zu deuten. Wulf Lapins von der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin warnt daher vor einer „sicherheitspolitischen Verbrämung ... von humanistischen Interventionen“, die zu einer „übergewichtigen militärpolitischen Fokussierung mit letztlich ‚pazifizierenden‘ militärischen Präventionsaktionen“ führen können.[6] Unter Verweis auf US-amerikanische Völkerrechtler macht er auf die Gefahr aufmerksam, dass die UN-Charta in ein „demokratisches Interventionsrecht“ transformiert werden könne.[7] In Deutschland gibt es jedenfalls genügend politisches Potenzial, das das Weißbuch 2006 als Ansatzpunkt für eine stärkere Militarisierung der Außenpolitik nutzen möchte.

Andererseits findet man durchaus auch Anknüpfungspunkte, um zivilen und politischen Aktivitäten Priorität zu geben. Wenn es – wie im Weißbuch formuliert – im deutschen Interesse liegt, Krisen und Konflikten vorzubeugen[8], dann sollte das vor allem mit nichtmilitärischen Mitteln möglich sein. Der „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, dessen wichtigste Eckpunkte in das Weißbuch aufgenommen wurden[9], bietet hierfür Spielraum und könnte dazu beitragen, den Stellenwert von Militäreinsätzen zu relativieren. Auch das Interesse an der „Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts“[10] könnte eine wirksame Argumentationshilfe gegen Bundeswehreinsätze bilden, die nicht von der UNO mandatiert sind.

Ähnlich breit interpretierbar sind der im Weißbuch beschworene „umfassende Sicherheitsbegriff“ und das Konzept der „vernetzten Sicherheit“.[11] Beides kann – wie Otfried Nassauer betont – durchaus im Sinne einer Relativierung

[5] Ebenda.
[6] Lapins, Wulf: Demokratieförderung, a.a.O., S. 18.
[7] Ebenda.
[8] Vgl. Weißbuch 2006, a.a.O., S. 28.
[9] Vgl. ebenda, S. 30.
[10] Ebenda, S. 28.
[11] Vgl. ebenda, S. 28f.

des Militärischen verstanden werden.[12] Es kann aber auch verschleiern, dass militärische Machtmittel überbetont werden. Die wenigen Beispiele genügen, um zu erkennen, dass *nationale Interessen* eine Kategorie begrenzter Objektivität sind. Sie werden als politikbestimmende Handlungsorientierung oft überschätzt. So gibt es außer den *nationalen Interessen* noch andere aktionsauslösende Interessen – nämlich die Interessen von Parteien und Wirtschaftsverbänden, aber auch individuelle Interessen. Außerdem spielen in der Außenpolitik Normative eine große Rolle, die sich aus dem allgemeinen westlichen Wertekanon und den nationalen Gesetzen ergeben. Insofern wird im Weißbuch gleichermaßen betont, dass außer von den „Interessen unseres Landes" „die Sicherheitspolitik Deutschlands ... von den Werten des Grundgesetzes" geleitet wird[13] – wobei Werte auch direkt in die Bestimmung der *nationalen Interessen* einfließen. Insgesamt ist es also eine außerordentlich vielfältige und komplexe Motivstruktur, die das konkrete politische Handeln der Regierung, des Parlaments, der Parteien und anderer politischen Kräfte bestimmt. Summa summarum sind *nationale Interessen* nur ein Hilfsmittel, welches im Zusammenhang mit normativen Werten und als Teil eines außen- und sicherheitspolitischen Gesamtkonzepts praktikabel ist. Sie sind eher Krücke als Treibstoff der deutschen Außenpolitik. Aber auch Krücken können sich als nützliche Stützen erweisen.

Bedeutung *nationaler Interessen*

Die entscheidende Frage ist, was *nationale Interessen* in einer interdependenten globalen Welt noch wert sind. Welche Rolle können und dürfen diese überhaupt noch spielen? Deutschland existiert nicht im luftleeren Raum. Es ist eingebunden in internationale Bündnisse und Organisationen wie die Europäische Union, die NATO, die OSZE und die Vereinten Nationen. Gemeinschaftsinteressen erhalten damit generell einen höheren Stellenwert und Priorität gegenüber *nationalen Interessen*. Gemeinschaftsinteressen werden zu *nationalen Interessen*, wie auch *nationale Interessen* den Charakter von Gemeinschaftsinteressen annehmen können. Es vollzieht sich eine Interessenverflechtung miteinander kompatibler Interessen mehrere Länder.

Die tendenzielle Zunahme einer Identität deutscher Interessen mit jenen dieser Gruppierungen ist kein automatischer Prozess und bedeutet auch keine vollständige Kongruenz – zumal zwischen den genannten Staaten bzw. Gemeinschaften durchaus auch Interessenunterschiede bestehen. Es bleiben geografisch, kulturell oder historisch – aber auch politisch – bedingte

---

[12] Vgl. Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, in: WeltTrends 54, Frühjahr 2007, S. 104/105.

[13] Weißbuch 2006, a.a.O, S. 28.

Unterschiede. Die USA als westliche Führungsmacht z.B. haben Eigeninteressen, die partiell im Gegensatz zu europäischen oder deutschen Interessen stehen. Gerade die unterschiedlichen Interessen zu den USA und die damit verbundene unterschiedliche Bewertung militärischer Machtmittel bei der Gestaltung internationaler Beziehungen dürfen nicht ignoriert werden.

Es ist eine wichtige historische Lehre für Deutschland, die Interessen der anderen zu berücksichtigen. Das gilt sowohl für die engeren Partner als auch für Länder mit abweichenden oder anders akzentuierten Interessen. Generell gilt, dass Deutschland seine *nationalen Interessen* nicht mehr allein oder gegen andere Länder durchsetzen kann. Das trifft besonders für die Rolle und Verantwortung Deutschlands in der EU und für diese zu.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Unterordnung von *nationalen Interessen* unter jene der betreffenden Gemeinschaft. Die Anerkennung der Vereinten Nationen und ihrer Stärkung als ein europäisches wie auch *nationales Interesse* sollte z.B. bei der Entscheidung des Parlaments über Bundeswehreinsätze im Ausland durchaus eine Rolle spielen. Insofern könnte ein pragmatisches Verhältnis der deutschen Linken zum Problem der Interessen dazu beitragen, ein differenzierteres Verhältnis zur Rolle der militärischen Macht zu entwickeln.

Orientierungspunkte für deutsche Interessen

Natürlich muss sich das Verständnis *nationaler Interessen* deutlich abgrenzen von den Interessen der Kapitalverwertung und der einseitigen Bezogenheit auf den Staat. Statt an der Stärkung staatlicher Macht sollten sich *nationale Interessen* vor allem an der Entwicklung des Gemeinwohls orientieren, wobei es hier um eine konsequente Beachtung der engen Wechselbeziehungen zwischen Nationalem und Internationalem gehen muss.

Oberster Bezugspunkt der Bestimmung deutscher Interessen muss das Grundgesetz und die darin formulierte Friedenspflicht der Bundesrepublik Deutschland sein. Deutschland ist das einzige Land Europas, das in seiner Verfassung die Teilnahme an einem Angriffskrieg gesetzlich verbietet (Artikel 26 GG). Dieses Friedensgebot und die Entmilitarisierung der deutschen Außenpolitik in der Nachkriegsperiode sowie in der Bonner Republik waren es, die das Ansehen Deutschlands in der Welt maßgeblich begründet haben und auch weiterhin politikbestimmend bleiben sollten. Insofern geht es darum, die *nationalen Interessen* Deutschlands vor allem stärker friedensorientiert zu akzentuieren.

In diesem Sinne könnten sich als wichtigste inhaltliche Orientierungspunkte deutscher Interessen die Begriffe *Frieden, Gemeinwohl, Stabilität und Rechtlichkeit* ergeben:

- Konsequente Orientierung am Friedensgebot des Grundgesetzes;
- Gewährleistung des Friedens in Europa und der Welt vorrangig durch nichtmilitärische Mittel;
- Stärkung der Europäischen Union als Zivilmacht, die ein wirksamer Faktor des Friedens und der Stabilität in der Welt ist;
- Gewährleistung der äußeren Sicherheit Deutschlands und der Europäischen Union;
- Stärkung der Vereinten Nationen und Durchsetzung des Völkerrechts;
- Gestaltung aktiver Beziehungen der Freundschaft und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Europas und der Welt; besonderes Gewicht erhalten dabei die Beziehungen zu den Ländern Osteuropas und den GUS-Staaten;
- Gewährleistung des Friedens und der Stabilität in den Ländern an der östlichen und südöstlichen Peripherie der Europäischen Union (Brückenfunktion Deutschlands);
- Ringen um einen geachteten Platz Deutschlands in der internationalen Gemeinschaft – als Faktor des Friedens in der Welt und Vermittler bei der Lösung internationaler Konflikte;
- Gewährleistung der Lebensqualität des deutschen Volkes unter Berücksichtigung der Interessen anderer Völker;
- Sicherung der äußeren Rahmenbedingungen für ein Leben in Frieden, Freiheit, Freundschaft und Wohlstand des deutschen Volkes.

Handlungsfähigkeit Europas

Die hier angerissenen Punkte sind keine alternative Interessenbestimmung, sondern Denkanstoß für die weitere Diskussion. Sie sollen zugleich auf einen geografischen Schwerpunkt verweisen, auf Europa. Im Mittelpunkt der deutschen und der Interessen der Europäischen Union steht die „Stärkung des europäischen Stabilitätsraums durch Festigung und Ausbau der europäischen Integration und durch aktive Nachbarschaftspolitik der europäischen Union mit den Staaten Osteuropas, des südlichen Kaukasus, Zentralasiens und des Mittelmeerraums. Zugleich gilt es, eine dauerhafte und belastbare Sicherheitspartnerschaft mit Russland zu entwickeln und zu vertiefen."[14] Das ist eine Aussage des Weißbuches, die volle Unterstützung verdient – allerdings nicht als eine der transatlantischen Partnerschaft nachgeordnete Angelegenheit, wie im Weißbuch dargestellt, sondern als Aufgabe von höchster Priorität.

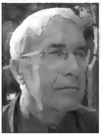
Bereits in seiner 1998 geschriebenen Streitschrift „Deutsche Interessen" betonte Egon Bahr: „An erster Stelle der herausragenden Interessen steht die

[14] Ebenda.

Gewinnung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union."[15] Diese ist aber seitdem nicht größer geworden. Die Erweiterung der EU ging zu Lasten der Vertiefung des Integrationsprozesses. Für Egon Bahr lässt sich „die Selbstbestimmung Europas nur durch eine Emanzipation von Amerika erreichen".[16] Nur ein starkes Europa kann Partner der USA sein und verhindern, dass es zum Vasallen der USA wird. Deshalb sollten auch die transatlantischen Beziehungen der Stabilisierung Europas nachgeordnet sein. Vor allem verlangen Europas Interessen eine klare Ablehnung der globalen Ausweitung der NATO.[17]

Insofern ist auch die Position von Otfried Nassauer zu unterstützen, wenn er für einen „effizienten Multilateralismus und kooperative Multipolarität" eintritt, in dem die deutschen Streitkräfte eingebunden sind und sich Deutschland freiwillige Selbstbeschränkungen auferlegt.[18] Europa soll keineswegs als Militärmacht mit den USA konkurrieren. Seine Stärke liegt in der Rolle als anerkannte Zivilmacht.

In einer multipolaren und widersprüchlichen Welt wäre es allerdings naiv zu glauben, gänzlich auf Streitkräfte verzichten zu können, wenn man politikfähig sein will. Entscheidend ist der Stellenwert, der den Streitkräften in der deutschen und Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zugesprochen wird. Militärische Optionen müssen zivilen und politischen Konfliktlösungen untergeordnet sein und sich vor allem am Völkerrecht orientieren. Insofern sollte es Anliegen der Politik sein zu verhindern, dass Deutschland und Europa in interventionistische Militäraktionen der USA und der NATO hineingezogen werden. Die Wahrnehmung von friedenssichernden und stabilisierenden Aufgaben durch deutsche Streitkräfte mit UN-Mandat darf dabei für die Friedensorientierung Deutschlands kein unlösbarer Widerspruch sein.



Prof. Dr. sc. oec. et Dr. phil. Wilfried Schreiber; geb. 1937; Oberst a.D.; 1989/90 Leiter des nichtstrukturmäßigen Wissenschaftsbereichs Sicherheitspolitik an der Militärpolitischen Hochschule der NVA in Berlin; danach zwölf Jahre Tätigkeit in einem Consulting-Unternehmen; Vorstandsmitglied der Dresdner Studiengemeinschaft Sicherheitspolitik e.V.
E-Mail: Wilfried.Schreiber@web.de

15 Bahr, Egon (2000): Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, Siedler Taschenbuchausgabe, S. 32.

16 Bahr, Egon: Europas strategische Interessen, in: Internationale Politik, April 2007, S. 88.

17 Vgl. ebenda, S. 92.

18 Vgl. Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, a.a.O., S. 109, 104f.

Mehr Politik!

Florian P. Kühn

Unter Musikern gibt es eine goldene Regel: Wer sich beim Solo verspielt, muss den Fehler wiederholen. Dann denken die Zuhörer, es sei Absicht gewesen. Ähnlich muss es Peter Struck gegangen sein, nachdem ihm der Satz, Deutschlands Sicherheit werde auch am Hindukush verteidigt, herausgerutscht war. Er dachte wohl, wenn er ihn nur oft genug wiederhole, würde niemand merken, wie inhaltsleer er eigentlich ist. (Und das hat ja – zumindest eine Zeit lang – leidlich funktioniert.) Dass Nassauer also Strucks klare Worte lobt, ist deshalb zumindest erstaunlich: Er kritisiert ja, dass „die deutsche Politik" und eben auch Struck außer „punktuelle(n), tagespolitisch motivierte(n) Antworten" wenig dazu beigetragen habe, ein sicherheitspolitisches Konzept für die Bundesrepublik zu entwerfen. Wenn Nassauer nun ansetzt, ein solches Konzept zu umreißen, bedarf es allerdings mehr als einer Problemdiagnostik, die auf das allgemein Bekannte mit dem Offensichtlichen hinweist. Denn viele der Annahmen, aufgrund derer in westlichen Staaten – und diese sind es, die in der Weltpolitik die gestaltenden Akteure sind – internationale Politik gemacht wird, verengen die Sicht auf die Probleme. Die Vorstellung davon, wie etwas beschaffen ist, beeinflusst die Art, wie wir Probleme analysieren, welche Fragen wir stellen und welche Lösungskonzepte wir anzuwenden versuchen.

Welche Staatlichkeit?

Wenn also von „westlichen Wiederaufbaumissionen" die Rede ist, ist zunächst zu fragen, was da „wieder" aufgebaut werden soll. In der Praxis geht es nicht nur um in Kriegen zerstörte Wohn- und Krankenhäuser (um die geht es auch). Primär stehen die Strukturen moderner Staatlichkeit auf dem Aufbauprogramm. Nun hat sich aber unter der Bedingung der Souveränität im Laufe der durchaus gewaltträchtigen Geschichte in Europa (und in der Folge in Nordamerika) seit dem Westfälischen Frieden eine Form von Staatlichkeit herausgebildet, die in anderen Teilen der Welt nicht durchgängig verwirklicht, weil nicht konkurrenzlos ist. Von den Strukturen und der Praxis in westlichen Staaten sind in Ländern der sogenannten Dritten Welt oft nur Fragmente, einzelne Verfahren ohne den institutionellen Gesamtzusammenhang verwirklicht oder stellen symbolische Politik dar. Neben modernem Verwaltungshandeln stehen Clan- und regionale Machtstrukturen, charismatische Herrschaft und primordiale Bindungen, über die Interessen ausgeglichen und Konflikte ausgetragen werden. Moderne und traditionale Strukturen konkurrieren dabei nicht notwendigerweise, sondern sind häufig ineinander verwoben. Zentraler Unterschied in den euro-

päisch geprägten Staaten, Nordamerika und Japan ist die zunächst im Staat monopolisierte Gewalt, die gleichzeitig der öffentlichen Kontrolle unterworfen ist. Die große pazifizierende Leistung westlicher Staatlichkeit ist es, die Gewalt zu bündeln und gleichzeitig zu „veröffentlichen". In anderen Weltgegenden ist die Gewalt hingegen häufig „privat", das heißt entweder an Personen eher als an Ämter geknüpft oder gleich ganz privatisiert, wodurch sie zum wirtschaftlichen Erwerbsfaktor wird.

Gewalt folgt einer eigenen Logik

Dass Gewalt fast immer wirtschaftlichen Zwecken dient, und sei es nur der materiellen Reproduktion derer, der sie ausüben, ist nur eines der Hindernisse in Nachkriegsgesellschaften mit hoher Gewaltsozialisation (im Übrigen aber nicht auf diese beschränkt). Unterstützend in sicherheitspolitischen Krisensituationen einzugreifen, mag humanitär geboten erscheinen, birgt aber das Risiko, dass lediglich ein weiterer Spieler auf das Spielbrett der Gewalt gesetzt wird. Das kann zu einem kurzfristigen Abflauen der Gewalt führen. Auf lange Sicht setzt aber eine Anpassung der Strategien und des politischen Verhaltens seitens der Gewaltakteure ein, die sich die Ziele der Interventen nicht ohne Weiteres zu eigen machen. Deshalb ist leider nicht alles gut, was gut gemeint ist; die Vorstellung, sich bekämpfende Gruppen einfach nur zu trennen, greift zu kurz.

In den Fällen, die wir in den letzten Jahren beobachten konnten, waren die internationalen Interventen niemals jener objektive, unparteiische *deus ex machina*, für den sie sich gern ausgaben. Im Gegenteil: Zumeist gab es eine klare Entscheidung *für* eine Machtgruppe innerhalb des Staates und *gegen* eine andere. Damit werden aber die Eingreifenden zum Bestandteil eines Machtspiels, in dem die Gewalt zwar zunächst gemildert, der Konflikt also „gedeckelt" (Paul Rogers) werden kann, letztlich aber nicht gelöst wird. Die Gewalt ändert ihre Form, an Substanz verliert sie jedoch nicht.

Beispiel Afghanistan

Diese widersprüchliche Situation zeigt sich in Afghanistan recht anschaulich. Wenn die Rede davon ist, dass der Norden (etwa Sar-i-Pul, Balkh, Samangan, Kunduz oder Badakhshan) aufgrund des überzeugenden Aufbaukonzeptes der Bundeswehr friedlicher ist als andere Gegenden Afghanistans, so ist das zwar nicht falsch. Die dort beheimateten politischen Gruppen haben aber überwiegend auf Seiten des internationalen Militärs gegen die Taliban gekämpft. Sie hatten maßgeblichen Anteil am Petersberg-Prozess, der zum jetzigen politischen System geführt hat. Ihr Anreiz, dieses Regime zu bekämpfen, ist also geringer als der anderer organisierter Gruppen, die die Regierung für illegitim

halten. Die klare Wahl einer Seite hat auch zur Folge, dass diese von den internationalen Gebern Unterstützung einwerben kann. Vorherrschende Konflikte, die durch Militärpräsenz nur eingefroren werden, werden dadurch jedoch nicht abgemildert, sondern verschärft: Neben politischen oder religiösen Konfliktlinien werden vorhandene ökonomische Verwerfungen häufig noch vertieft.

Die Pashtunen, die traditionell die Führungseliten in Afghanistan stellten, wurden mit Unterstützung des Westens von der Macht vertrieben; gleichzeitig trifft der sogenannte Anti-Terror-Krieg im Süden Afghanistans, ihrem Hauptsiedlungsgebiet, die Zivilbevölkerung besonders hart. Der sich verstärkende Widerstand behindert wirtschaftliche Aufbaumaßnahmen. Die Abkehr von ebenjenem Staat, der für diese Benachteiligung verantwortlich gemacht wird, ist also nachvollziehbar, wenn auch nicht zwangsläufig. Wenn jetzt Selbstmordanschläge im Norden auf die Bundeswehr durchgeführt werden, kann das auch auf sich verschärfende wirtschaftliche Schieflagen hindeuten: Indem sie die Sicherheitslage verschlechtern, können Aufständische den Zufluss an Mitteln in den Norden erschweren, um mittelbar die *relative* wirtschaftliche wie politische Stellung des Nordens zu schwächen.

Gleichzeitig stehen Gewalttaten in Afghanistan häufig mit unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen in Zusammenhang: Wo die Militärpräsenz Handelswege für Opium behindert, zwingt sie die Schmuggler zu Umwegen – dadurch steigen die Kosten für die Drogen und die Gewinnspannen der Händler sinken. Gewalt ist dann ein geeignetes Mittel, militärische Kräfte zu binden und vom „Eigentlichen" abzulenken, so dass der Handel über Gegenden, in denen kein Militär agiert, wieder billiger abgewickelt werden kann.

Lokale Machthalter befinden sich darüber hinaus in Konkurrenz zum Staat, da sie selber versuchen, die Gewalt zu monopolisieren, ihre Legitimität durch religiöse und kulturelle Begründungen zu sichern und mit Wohlfahrtstätigkeit zu flankieren; sie etablieren quasistaatliche Aufgaben wie rudimentäre Rechtsprechung (die zwar mit rechtsstaatlicher Verlässlichkeit von Strukturen und Normen wenig gemein hat, deshalb aber noch lange nicht inakzeptabel für die Bevölkerung ist), sie sichern Handel und verteidigen „ihr Land" gegen äußere Einmischung (also andere Interessengruppen und den Westen). So verursacht die Intervention zumindest teilweise mit, was sie verhindern will und soll: einen Anstieg der Anschläge in ganz Afghanistan, bei denen zunehmend die humanitäre Hilfe attackiert wird, die für die Ärmsten und Schwächsten gedacht ist.

Mehr Sicherheit? Für wen?

Der sicherheitspolitische Auslöser einer Intervention, im Falle Afghanistans die Anschläge des 11. September, muss nicht notwendigerweise mit sicherheitspolitisch erstrebenswerten Ergebnissen zusammenfallen. Hat der Einsatz in Afghanistan als Auftakt eines weltweiten sogenannten „Kriegs gegen den Terror"

tatsächlich mehr Sicherheit gebracht? Dabei ist die Frage, *wem* der Einsatz zu mehr Sicherheit verholfen hat, nicht ohne Belang: Ist es die Bevölkerung vor Ort, die „sicherer" ist? Oder sind es die Gesellschaften des Westens, die vor terroristischen Anschlägen „in Sicherheit" sein möchten? Zählt darunter wirklich, auch andernorts Einfluss nehmend, „Energiesicherheit" herstellen zu wollen?

Genau hier liegen das Problem des erweiterten Sicherheitsbegriffs und gleichzeitig seine Tragik. In den 1990er Jahren wurde der Begriff Gegenstand eines häufig vergessenen oder verdrängten Diskurses: Während die einen Sicherheit – mit dem Argument, sie sei mit militärischen Mitteln im Zeitalter ökologischer, ökonomischer und substaatlicher Risiken ohnehin nicht zu gewährleisten – entmilitarisieren wollten, versuchten andere, genau diese Themenfelder inhaltlich zu besetzen, indem sie diese mit klassischerweise militärisch dominierter „Sicherheitspolitik" in Verbindung setzten. Es ist unnötig zu sagen, welche Lesart sich durchgesetzt hat; das vorauseilende Angebot des Verteidigungsministers, sich nach dem Libanonkrieg 2006 militärisch zu beteiligen, spricht stellvertretend Bände darüber, in welcher Weise durch die letzten Bundesregierungen der Einsatz der Bundeswehr dazu gedient hat, mehr politisches Engagement zu vermeiden. Die Militarisierung dient also als Ersatz für substanzielle Außenpolitik; eine Tendenz, die in allen westlichen Staaten zu beobachten ist.

Risiko ist keine Bedrohung

Um die Spielräume, die das Politische durchaus noch besitzt, zu skizzieren, ist eine Beobachtung bedeutsam, die Nassauer nur am Rande erwähnt: die Gleichsetzung von Risiko und Bedrohung. Nassauer betrachtet sie lediglich als Problem der Wahrnehmung und Bewertung. In der Praxis gehen von dieser Unterscheidung aber fundamentale sicherheitspolitische Konsequenzen aus: Eine Bedrohung besteht laut Christopher Daase im Band „Internationale Risikopolitik" dann, wenn ein *Akteur*, welcher ein ausreichendes *Potenzial* besitzt, eine als feindlich interpretierte *Intention* verfolgt. Mit dem Ende der Sowjetunion, deren angenommene Absicht in idealtypischer Weise mit ihrem Zerstörungspotenzial zusammenfiel, sind solche Beziehungen aber nicht mehr einfach herzustellen. Der islamistische Extremismus beispielsweise, der sich terroristischer Taktiken bedient, stellt hier ebenso paradigmatisch *keine* Bedrohung, sondern ein Risiko dar: Zwar mag die Intention aufgrund der Ideologie feindlich sein, jedoch ist der Akteur unklar und sein Potenzial überschaubar. Zwar sind Anschläge wie die am 11. September, und auch die in London oder Madrid, schlimme Katastrophen; eine existenzielle Gefahr für den Bestand westlicher Staatlichkeit stellen sie jedoch nicht dar. Wenn Sicherheitspolitik nun auf Risiken konzeptionell genauso wie auf Bedrohungen reagiert, nämlich mit Abschreckung und Verteidigung (deren interessanteste begriffliche Verwischung die ist, dass nicht Terri-

torium verteidigt wird, sondern das Territorium des „Feindes" als Schauplatz dient), erreicht sie nicht ihr Ziel, sondern schafft Anreize.

Erstens hat einem berühmten Diktum zufolge in einer asymmetrischen Konfrontation der Unterlegene bereits gewonnen, wenn er nicht verliert. Für Staaten verhält es sich umgekehrt: Zumal in Demokratien mit ihrer öffentlichen Kontrolle von Gewalt und ihrer Kosten hat das Militär verloren, wenn es nicht gewinnt. Es kann aber nur gewinnen, wenn es an einer Front kämpft, der Gegner erkennbar ist und sich nicht – wie in Afghanistan oder dem Irak – mit der Bevölkerung vermischt und an allen Orten Gewalt ausübt.

Zweitens wertet die Einordnung als Bedrohung die meisten Adversaten auf, weil sie ihnen jenes Potenzial zuschreibt, das sonst nur Staaten zur Verfügung steht: den massenhaften Einsatz organisierter Gewalt. Um das eigene politische Statement zu überhöhen, spielt es nichtstaatlichen Gruppen deshalb geradezu in die Hände, sich auf irgendeiner schwarzen Liste wiederzufinden.

Drittens zerstört gerade Afghanistan den Mythos, den Europäer und Nordamerikaner selbst angefangen hatten zu glauben: dass ihre Kultur in Kombination mit ihrem Wirtschaftssystem überlegen sei, dass sie Probleme einfach aufgrund ihres weit überlegenen *Potenzials* lösen könne. Es zeigen sich aber schnell die Grenzen, denn weder reicht das Potenzial gegen einen ideologisch gestählten Gegner im Kampf, noch eignet sich ein überlegener Einsatz von Mitteln dazu, Staatlichkeit gegen vorhandene Strukturen aufzubauen oder auch nur die Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung spürbar zu verbessern.

Nassauer hat Recht und zugleich Unrecht

Sicherheitspolitisch argumentiert ist es also an der Zeit, sich von ein paar Lebenslügen zu befreien, die zu einer konfliktverschärfenden politischen Austerität führen:

Zunächst muss eine Problemanalyse klar unterscheiden, welche Akteure im Spiel sind. Es hilft ja nichts, die Gewalt in Afghanistan stets pauschal den Taliban zuzuschreiben (die durch Bekenneranrufe dieses Spiel gern mitspielen). Die Gewaltakteure sind mit der Bevölkerung mehr verwoben als die unverbunden agierenden Zellen der Al Qa'ida-„Organisation", aber längst nicht politisch homogen. Vielmehr spielen die Akteure als Milizionäre, Drogenhändler und -kuriere, in Clanrivalitäten oder auch durch nicht politisch motivierte Gewalt sehr ambivalente Rollen. Dieser Gewalt mit unterkomplexem Verständnis zu begegnen, erleichtert den militärischen Auftrag der Bundeswehr nicht und wertet die „Taliban" politisch auf. Die in der Praxis kaum mögliche Unterscheidung von „Guten" und „Bösen" ebenso wie zwischen Zivilbevölkerung und Militanten erschwert die Arbeit der Bundeswehr zusätzlich, was daran liegt, dass die Bevölkerung durchweg bewaffnet und leicht mobilisierbar ist. Viele der sogenannten *Warlords* spielen ja in manchen Regionen *de facto* eine staat-

liche Rolle, die sie auch deshalb behaupten können, weil sie die Bevölkerung nicht nur terrorisieren, sondern über soziale, wirtschaftliche und judikative Aufgaben ihre Herrschaft auch legitimieren können.

Gleichermaßen führt die Unterscheidung zwischen gemäßigten Taliban und extremistischen Taliban in die Irre, da diese vom politischen Prozess ja nicht ausgeschlossen sind. Das heißt, vorsichtig formuliert, dass nicht alle Parlamentarier der *Wolesi Jirga* lupenreine Demokraten und Liberale sind, sondern auch Gruppierungen mit extremistischem und oder islamistischem Hintergrund im Parlament in Kabul sitzen. Die Unterscheidung müsste hier eher zwischen jenen, die den Staat bekämpfen, und jenen, die ihn zu ihren Gunsten nutzen, verlaufen.

Ein Staat ist immer ein Machtfeld – gerade dort, wo der Staat erst im Aufbau begriffen ist, kann Gewalt ein Faktor sein, über den Akteure das Feld zu beeinflussen suchen. Sehr instabile Strukturen verlangen von den Akteuren eine ständige Positionierung. Deshalb ist eher unwahrscheinlich, was in Politik und Öffentlichkeit oftmals angenommen wird: Dass nämlich Interventionen dem Frieden dienen. Sie bewirken unmittelbar keinen Frieden und auf Dauer nur potenziell, wenn politische Konzepte die Kriegsgründe adressieren. Auf der Ebene der multilateralen Sicherheitspolitik bedeutet dies: Ja zu einem „gestaltenden, kooperativen Multilateralismus", der aber wirklich gestalten, nicht wie bisher den Vorgaben anderer Partner folgen oder sich auf reaktive, im weitesten Sinne „spontane" Politik beschränken soll. Sicherheitspolitik muss deshalb sorgfältig zwischen langfristigen Zielen (zu wessen Gunsten?) und kurzfristigen Konzepten unterscheiden. Sie muss sich von der Vorstellung lösen, dass die Warlords und Menschenrechtsverletzer, die Schänder und Banditen mit dem Eingreifen internationaler Akteure aus dem politischen Prozess verschwänden. Und sie muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden; nicht indem Politik militärisches Eingreifen flankiert und damit die militärischen Akteure konzeptionell überfordert, sondern indem Friedenstruppen als das erkannt werden, was sie sind: lediglich Unterstützer politischen Handelns.



Florian P. Kühn, M.A., geb. 1974, Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Studium der Politikwissenschaft und Germanistik in Leipzig, Alicante und Hamburg sowie M.P.S. („Peace and Security Studies") am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg. Forschungen zu Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit Schwerpunkt Afghanistan.
E-Mail: florian.p.kuehn@hsu-hh.de

Nation-Building?

Die Bundeswehr im Kosovo

Axel von Hoerschelmann und Bernhard Voget

Die Sicherheitslage im Kosovo wird seit den Märzunruhen 2004 offiziell als „ruhig, aber nicht stabil"[1] bezeichnet. Daran haben bisher weder der Athisaari-Plan noch die Weiterentwicklung des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SOEKP)[2] etwas geändert. Für die Bevölkerung des Kosovo ist diese Situation nicht zufriedenstellend. Nach wie vor besteht dort die Gefahr von Gewaltausbrüchen. Der Aufbau eines multiethnischen, friedlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens kommt nur schleppend voran. Ethnische Konflikte, Korruption, organisierte Kriminalität – alles auch bekannte Vorkriegsprobleme – schrecken dringend benötigte Investoren ab. Stabilität und Sicherheit für das Kosovo und die gesamte Region werden daher auch nach Abschluss der Statusverhandlungen eine multinationale Stabilisierungsmission verlangen, um die Umsetzung der Vereinbarungen abzusichern, weitergehende Schritte des Nation-Building zu ermöglichen und so letztlich den frühestmöglichen Abzug der ausländischen Truppen mit herbeizuführen. Die erklärte Absicht der EU, dem westlichen Balkan eine Mitgliedschaftsperspektive zu eröffnen, ist dabei untrennbar mit der Notwendigkeit verbunden, den letzten „heißen" Konflikt in Südosteuropa erfolgreich friedlich zu beenden. Für die Bundeswehr heißt das seit 1999 angesichts des politischen, militärischen und zivilgesellschaftlichen Konsolidierungsprozesses im Kosovo, sich den geografischen und funktionalen Herausforderungen dieses Einsatzgebietes anzupassen. Dies betrifft insbesondere Struktur, Ausrüstung, Ausbildung und neue Formen der Zusammenarbeit mit der zivilen Seite. Die Streitkräfte verfolgen im KFOR-Rahmen Kernziele der deutschen Nation-Building-Bemühungen Frieden und Demokratie, wirtschaftliches Wachstum und soziale Kohäsion.[3]

---

1 Deutsches Verbindungsbüro Kosovo: Sicherheits- und Reisehinweise Kosovo, http://www.pristina.diplo.de/Vertretung/pristina/de/04/sicherheits__reise hinweise.html, (abgerufen am 2.5.2007).

2 Staaten des SOEKP: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Rumänien, Serbien und die Türkei.

3 Einsatzführungskommando der Bundeswehr (EinsFüKdoBw): Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung von Unterstützungsaktivitäten im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, Potsdam, 14.9.2004, S. 10, Zf. 404.

Wiederaufbau und ziviles Lagebild

Häufig verstellt die mediale Konzentration auf die „Einsatzarmee" Bundeswehr den Blick auf die deutschen Bemühungen, Nation-Building mit einem parallelen Ansatz ziviler und militärischer Maßnahmen der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung zu erreichen. Wird aber im Kosovo tatsächlich Nation-Building betrieben? Gibt es eine Nation der „Kosovaren"? Wer gehört dazu? Wie ist die UN-Forderung nach Multiethnizität bei klarer Ausgrenzung der Serben durch die kosovo-albanische Mehrheit in den Nation-Building-Prozess einzubinden? Wie können Anschlussverbote für ein künftig autonomes Kosovo abgesichert werden? Auch ohne Beantwortung dieser politisch schwierigen Fragen müssen militärische Führer vor Ort auf allen Ebenen solche Überlegungen äußerst sensibel in ihre täglichen Entscheidungen einbeziehen, wollen sie ihren Auftrag zur Schaffung und Aufrechterhaltung von Sicherheit erfüllen und keine diesen ausstehenden Antworten zuwiderlaufende Fakten schaffen.

Ein in diesem Zusammenhang besonders exponierter Bereich ist die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ-A) bzw. *Civil-Military Cooperation* (CIMIC). Mit CIMIC beschreibt das Militär ganz allgemein alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, die die Beziehungen zwischen den Streitkräften auf der einen Seite und zivilen Ansprechpartnern im Einsatzland auf der anderen Seite regeln, unterstützen oder fördern.[4] Hierzu müssen Berührungsflächen, Schnittstellen und Diskussionsprozesse mit der örtlichen Verwaltung und der lokalen Zivilgesellschaft wie auch mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der internationalen Gemeinschaft entstehen, um Aufbauprozesse anzustoßen, zu begleiten und mittelfristig einen Zustand unanfälliger Stabilität zu erreichen. Die CIMIC-Anteile der Einsatzkontingente haben dabei jeweils ein ganzes Aufgabenbündel, das den militärischen Auftrag zur Herstellung von Sicherheit unterstützen soll (*„in support of the mission"*[5]): humanitäre Soforthilfe, Auf- und Ausbau der lokalen und regionalen Infrastruktur, strukturelle Entwicklung von Institutionen des öffentlichen und privaten Sektors. Hauptfunktion und wichtigster Auftragsbestandteil haben unmittelbar mit „Stabilität" zu tun, denn mit CIMIC-Aktivitäten soll ein sicheres Umfeld für die Truppen geschaffen werden, um den Schutz der eigenen Soldaten (*„Force Protection"*[6]) zu erhöhen.

---

[4] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg): Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw) – GenInsp/ Fü S 4 – Az 08-08-00/ VS-NfD v. 16.05.2007, Berlin, S. 3f. - Fundstellenverweis freigegeben von BMVg – Fü S 4.

[5] NATO: MC 411/1: NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation, 17 July 2001, Brussels, http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm (abgerufen am 9.5.2007), S. 1-1 Nr. 4.

Hinter dieser Zielsetzung verbirgt sich insgesamt ein anspruchsvolles Programm. Es gilt, ein Beziehungsgeflecht zu knüpfen, das lokale und regionale Entscheider, informelle Führer aus Politik, Administration, Wirtschaft und Religion wie auch die vor Ort agierenden nationalen und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der humanitären Nothilfe, entwicklungspolitischen Zusammenarbeit oder zivilen Konfliktbearbeitung mit einbezieht. Massive Vertrauensverluste, die in Postkonfliktsituationen wie im Kosovo weit in die Zeit vor den eigentlichen Auseinandersetzungen reichen können, müssen im Dialog mit der Zivilgesellschaft vor Ort bearbeitet werden. Nur so können zukunftssichernde Maßnahmen entwickelt werden, die die Streitursachen beseitigen.

Wichtigste „Friedensressource" sind dabei die Menschen im Einsatzland selbst. Daher steht Bildung als zukunftssichernder Faktor stark im Vordergrund der Bemühungen. Im Kosovo wird zwar noch immer humanitäre Hilfe gewährt, da weiterhin knapp 30% der Bevölkerung unter der absoluten Armutsgrenze leben. Doch hauptsächlich planen CIMIC-Kräfte mit Spenden aus Deutschland kofinanzierte und von ortsansässigen Firmen im Bundeswehr-Verantwortungsbereich, dem südwestlichen Kosovo, durchzuführende Schulrenovierungen, kümmern sich um Lehrerfortbildung, sichere Schulwege und Sportturniere etc. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), landwirtschaftliche Genossenschaften, Vereine usw. werden fachbezogene Seminare organisiert, die unter Einbindung von Ortskräften „Hilfe zur Selbsthilfe" – so die zentrale Handlungsmaxime – ermöglichen sollen. Verantwortlich für Planung und Durchführung sind sogenannte *„Functional Specialists"*[7]. Häufig handelt es sich dabei um Reservisten mit besonderer zivilberuflicher Qualifikation oder Erfahrung. Sie machen einen erheblichen Teil des CIMIC-Personals aus und bieten ihrerseits wieder Brücken in die deutsche Zivilgesellschaft. Diese Soldaten sind wegen ihres Praxisbezugs auch für eine weitere CIMIC-Kernaufgabe wichtig: die Erstellung ziviler Lagebilder, die mit Grundlage zur Bewertung der Stabilität in der Einsatzregion sind.

Dauerbrennpunkt aller, auch der deutschen Bemühungen des Nation-Building ist die notwendige Projektfinanzierung. Sie erfolgt, entgegen der nahe liegenden Annahme, nicht aus dem Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums, sondern wird ausschließlich durch Drittmittel bestritten, die beispielsweise vom Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder von öffentlichen und privaten Spendern bereitgestellt werden. In den 16 deutschen KFOR-Einsatzkontingenten zwischen 1999 und 2007 haben insgesamt ca.

---

6 EinsFüKdoBw, a.a.O., S. 10, Zf. 401.

7 EinsFüKdoBw, a.a.O., S. 8, Zf. 207.

1.100 Soldaten CIMIC-Dienstposten inne gehabt. Bis zum 30. April 2007 sind Mittel in Höhe von 20.668.876 Euro[8] in insgesamt 2.618 CIMIC-Projekte geflossen.[9] Dabei kann sich zwischen dem militärisch Notwendigen und den Wünschen der Geldgeber im Einzelfall durchaus eine Spannungslage ergeben. Ziel ist immer der möglichst schnelle Übergang der Projekte in zivile Hände. Gerade die Einbindung ziviler Dritter – Hilfsorganisationen, kirchliche Amtsträger, Einzelpersonen etc. – bietet lokalen Stakeholdern zudem die Chance, zu einem Zeitpunkt, zu dem in einer Einsatzregion noch militärischer Schutz nötig ist, stetige Verbindungen zu deutschen und internationalen zivilen Akteuren aufzubauen, die mit der finanziellen Unterstützung von militärischen Maßnahmen durchaus auch eigene Absichten verfolgen. Das Bundesland Baden-Württemberg z.B. hat über die von 2001 bis 2006 innerhalb seiner „Landesstiftung" bestehende „Koordinierungsstelle für Osteuropahilfe" u.a. Landwirtschafts- und Bildungsprojekte der Bundeswehr im Kosovo gefördert.[10] Entstanden ist dabei auch ein Beziehungsgeflecht zwischen Uniformierten und Nichtuniformierten, zwischen Menschen in Baden-Württemberg und im Kosovo. Der Wert persönlicher Begegnung ist dabei nicht zu unterschätzen. Denn nur im direkten Kontakt kann Vertrauen entstehen, sodass z.B. nichtstaatliche Akteure auf beiden Seiten Vereinbarungen treffen und möglicherweise Bindungen eingehen, die über die temporäre Anwesenheit des Militärs hinausreichen.

Vertrauensbildende Maßnahmen

Es waren gerade die Erfahrungen der Märzunruhen 2004 im Kosovo, die den damaligen Bundesminister Struck zur Forderung nach wesentlicher Verstärkung und Neuausrichtung der CIMIC-Bemühungen – weg von sogenannter „Dachlatten-CIMIC" (Bautätigkeit), hin zu mehr struktureller Entwicklung – brachten: „Der Schwerpunkt der CIMIC-Projekte im Kosovo lag seit dem Jahr 2000 auf der Wiederherstellung von Wohnraum für Rückkehrer und seit 2002 zunehmend für Minderheitenrückkehrer. Begleitend wurde ein Sanierungsprogramm für Schulen, die Herrichtung von Ambulanzen und die Versorgung von Rückkehrern durch zahlreiche Projekte unterstützt. Bis April 2004 wurden insgesamt rund 2.200 Einzelprojekte

[8] Summe ohne die von der Bundeswehr getragenen Kosten für Personal, dessen Stationierung und den laufenden Betrieb im Einsatz.

[9] Persönliche Auskunft per E-Mail von Oberstleutnant Miller, Führungsstab der Streitkräfte (Fü S) V 3 (Einsatzführung), CIMIC, Bonn, 16.05.2007.

[10] Vgl. Landtag von Baden-Württemberg: Bericht über die Europapolitik der Landesregierung im Jahre 2005/2006, Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/315, 19.09.2006, S. 40.

umgesetzt. Für 2004 liegt der Schwerpunkt der CIMIC-Arbeit im Aufbau einer funktionsfähigen Schulinfrastruktur und der Entwicklung von funktionsfähigen Strukturen in der Landwirtschaft. Diese bereits vor den Märzunruhen begonnenen Projekte werden – ergänzt durch kleine unmittelbare Unterstützungsleistungen für die Bevölkerung – konsequent fortgesetzt."[11]

Auch der Bericht der Bundesregierung zu ihrer Südosteuropastrategie beschreibt beispielhaft Aktionsbereiche des Nation-Building. Dazu zählen neben Infrastrukturmaßnahmen (Trinkwasser-, Sanitär- und Elektrizitätsversorgung) jetzt vornehmlich KMU-Förderung, Bildung und Berufsbildung, Kommunalentwicklung und Wiedereingliederungsmaßnahmen für Flüchtlinge.[12] Doch selbst wenn der infrastrukturelle Bereich mit ausreichend zeitlichem Abstand zum Krieg mittlerweile als originäres Aufgabenfeld einer regulär agierenden öffentlichen (Selbst-)Verwaltung im Kosovo gilt, werden gelegentlich auch heute noch Straßen, Brücken und Kanalisation von Soldaten gebaut. Schließlich unterliegen alle CIMIC-Tätigkeiten dem Prinzip *„winning the hearts and minds"*. Sie zielen auch auf einen Imagezuwachs für die Bundeswehr und ihre Soldaten sowie für die KFOR ab. Wiederherstellung und Verbesserung der Lebensgrundlagen aller Bevölkerungsgruppen sind dabei auch Mittel zum Zweck. Projektorientierte Gespräche und gemeinsame Planungen mit politischen und gesellschaftlichen Kräften vor Ort bringen nicht nur notwendige enge Kontakte zu Funktionseliten. Sie sind für sich genommen gleichermaßen vertrauensbildende Maßnahmen, die zu zivilen Strukturen und Selbststabilisierung auf lokaler und regionaler Ebene führen. Dieser beabsichtigte Effekt zielt in zwei Richtungen: Zum einen schafft er eine von Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Offenheit geprägte Normalität im Umgang miteinander – eine große Mangelerscheinung in jeder Nachkriegsgesellschaft. Zum anderen stärkt er die materielle Basis einer *exit strategy* als „Muss-"Ziel aller Auslandseinsätze der Bundeswehr. Dem zwangsläufig entstehenden entwicklungspolitischen Mehrwert kommt dabei unter CIMIC-Gesichtspunkten nur eine untergeordnete Funktion zu. Das vereinzelt gezeichnete Bild vom deutschen Soldaten als „bewaff-

---

11 BMVg: Einführungsstatement des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, anlässlich der Pressekonferenz am 18.5.2004 in Berlin, 28.01.2005, http://www.bmvg.de (abgerufen am 2.6. 2006).

12 Deutscher Bundestag (2007): Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2006, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/5000, 5. April 2007, S. 8.

nete[m] Sozialarbeiter in globaler Mission"[13] ist daher auch nicht zutreffend.

Herausforderungen und Grenzen

Ist in einem Einsatzgebiet eine entscheidungsfähige, Eigenmittel administrierende Zivilverwaltung wieder vorhanden und entspannt sich die Sicherheitslage, reduziert sich gleichermaßen die Notwendigkeit, originär öffentliche Aufgaben (z.B. Schulbau) unter militärischer Regie durchzuführen. Insofern ist die Frage berechtigt, zu welchem Zeitpunkt der CIMIC-Auftrag – Verbindung halten zur zivilen Seite, Beobachtung der Sicherheitslage – auch durch reduzierte und allein auf diese Aufgaben begrenzte militärische Kräfte durchgeführt werden kann. Im Kosovo zeichnet sich ein solcher Übergang erst partiell ab. Allerdings stellt die UNO-Forderung nach Multiethnizität auch weiterhin einen Sonderfall dar, denn sie führt auf absehbare Zeit zu schwierigen täglichen Herausforderungen.

Wie kann der politisch formulierte Leitgedanke der Multiethnizität auf der taktischen Ebene in praktisches Nation-Building übersetzt werden, ohne dabei die breite Ablehnung der Mehrheitsbevölkerung geradezu zu provozieren und einen den eigenen Auftrag und somit die allgemeine Sicherheit und Stabilität gefährdenden Imageverlust der Truppe hinnehmen zu müssen? Die von der internationalen Gemeinschaft gewollte Rückkehr von Serben, die einer monoethnischen Nationenbildung entgegenwirkt, ist aus Sicherheitserwägungen wegen der geschlossenen und z.T. gewaltbereiten kosovoalbanischen Ablehnung brisant. Nur unter militärischem Schutz können daher sogenannte „*Re-Settlement*-Projekte" stattfinden. Für diese leisten auch die CIMIC-Anteile der Einsatzkontingente Unterstützung, z.B. bei der Dorferneuerung oder dem Infrastrukturausbau in serbischen Enklaven des Kosovo. Die Militärpräsenz in Orten wie Novake, Mushnikovo oder Zociste führt dem Betrachter eindrücklich die vielfältige Interdependenz politischer Vorgaben einerseits und (aufwendiger) militärischer Maßnahmen andererseits vor Augen. Um die Überparteilichkeit der internationalen Militärpräsenz zu unterstreichen, werden von CIMIC-Einheiten zudem „Ausgleichsmaßnahmen" und „*Balancing*"-Aktivitäten in der unmittelbaren, kosovoalbanisch dominierten Nachbarschaft dieser serbischen Siedlungen durchgeführt. Darüber hinaus gibt es weitere Ansätze, um das Image der KFOR zu verbessern: So zielt gerade das Zusammenwirken zwischen west-

[13] von Bredow, Wilfried (1995): Die Zukunft der Bundeswehr – Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel, Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, eine Buchreihe herausgegeben von Göttrik Wewer, Band 45, Opladen, Leske und Budrich, S. 21.

europäischen Truppenstellern wie Deutschland, Frankreich, der Schweiz oder Österreich und beispielsweise dem türkischen Kontingent auch darauf ab, den kosovoalbanischen und serbischen Bevölkerungsteilen den Eindruck guter Zusammenarbeit zwischen Menschen mit unterschiedlichem kulturellem, religiösem und ethnischem Hintergrund zu vermitteln.

Eine sehr praxisnahe Möglichkeit, vor allem für den von Landflucht und Armut geprägten ländlichen Raum, bietet in diesem Zusammenhang z.B. die begleitete korporative Einbindung von ethnischen Minderheiten in die Strukturen kosovoalbanisch dominierter landwirtschaftlicher Genossenschaften. Generell stehen integrative Organisationsformen im Vordergrund der CIMIC-Bemühungen. Sie sind darauf angelegt, den demokratischen Grundgedanken zu stärken, d.h. „vor Ort" nachhaltig für Stabilität zu sorgen. Wie das Beispiel landwirtschaftlicher Genossenschaften mit ihrer Binnenverfassung zeigt, bieten solche Strukturen im Idealfall Gelegenheit, an erprobte historische Muster anknüpfen zu können. Dies stärkt das Ansehen der externen Nation-Building-Initiativen deutlich, da ihre Projekte, also z.B. die Genossenschaft, eine eigene, nicht von den ausländischen Truppen abgeleitete Akzeptanz in der Bevölkerung besitzen und das Bemühen um Stabilisierung somit „selbsttragend" sein lassen. Zudem sind derartig strukturierte Institutionen und Körperschaften auch für viele Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen interessant. Sie können als Mittelempfänger fungieren und darüber hinaus häufig Anknüpfungspunkte aufweisen, zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit auch nach einem Truppenabzug national oder international fortzuführen. Vergessen werden darf dabei natürlich nicht, dass fragile Multiethnizität vor Ort von den politischen Rahmenbedingungen abhängig bleibt und z.B. auch durch Wegzug bzw. sublime Verdrängung beendet werden kann. Insofern eignen sich insgesamt gerade Genossenschaften noch für einen anderen Zweck. Im Rahmen des Unterstützungsprozesses durch internationale Akteure kann die örtliche zivile Verwaltung schon frühzeitig an die Aufgabe herangeführt werden, sich den Erfolg und damit die Zukunft derartiger Organisationen politisch zu eigen zu machen. Hier liegt eine weitere Aufgabe des Nation-Building: Über den Abzug der Friedenstruppen hinaus bleiben die Beobachtung der Minderheitenlage und das Kontakthalten zu zivilen Ansprechpartnern so lange wichtig, bis die kosovarische Regierung das Gewaltmonopol durchsetzen kann. Diesem Ziel soll auch das angekündigte verstärkte EU-Engagement in den Bereichen Sicherheit und Justiz im Kosovo dienen.[14]

---

14 Auswärtiges Amt (2007): Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der ESVP-Konferenz, Berlin, 29.01.2007, http://www.auswaertiges-amt.de (abgerufen am 26.4.2007).

Folgerungen

Die dargelegten Ansätze zivil-militärischer Zusammenarbeit lassen die anspruchsvolle Kernfunktion von CIMIC innerhalb eines um internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung erweiterten Aufgabenspektrums der Bundeswehr deutlich hervortreten. Gleichzeitig kennzeichnen sie jedoch auch die hohe Sensibilität des angesprochenen Bereichs. Wenn Minderheitenschutz für friedliche Zukunftsgestaltung elementar ist, so müssen notwendige gesicherte „Schutzmechanismen"[15] unter militärischer Präsenz in Krisengebieten nicht nur aufgebaut, sondern durch aktives Einüben gefestigt werden. Das kostet Zeit und bedarf einer außergewöhnlichen zivilen Kompetenz – auch der der involvierten Militärs. Der Einsatzerfolg hängt also in hohem Maße von Auswahl, Ausbildung und Führung des an den zivil-militärischen Schnittstellen eingesetzten Personals ab. Begrenzte Ressourcen zwingen allerdings dazu, die Fortentwicklung der CIMIC-Idee in Zukunft auf eine noch stärkere und frühzeitigere Einbindung der Zivilgesellschaften im Einsatzland und in Deutschland auszurichten. Beide müssen ein eigenes Interesse an der Stabilität der – hier: europäischen – Krisenregion haben.



Axel von Hoerschelmann, geb.1952, Jurist, Leiter des Referats Internationale Beziehungen, Außenwirtschaft, Westeuropa, USA, GUS, Asien der Staatskanzlei des Landes Brandenburg. Besondere Auslandsverwendungen bei KFOR 2004 und 2005.
E-Mail: Axel.Hoerschelmann@StK.Brandenburg.de



Bernhard Voget, geb.1976, Agrarökonom, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung an der Georg-August-Universität Göttingen. Besondere Auslandsverwendungen bei KFOR 2004 und 2006.
E-Mail: BVoget@uni-goettingen.de

---

[15] Bieber, Florian: Internationale Minderheitenpolitik im westlichen Balkan, Südosteuropa Mitteilungen 43 (2003) 6, S. 32-41, insbes. S. 36.

Neue Bedrohungen und altes Denken

Über sicherheitspolitische Defizite hierzulande

Lothar Schröter

„Wir müssen uns den Bedrohungen stellen, die sich aus dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten und der organisierten Kriminalität ergeben."[1] Mit diesen Worten beschreibt Bundeskanzlerin Merkel im Geleitwort zum Verteidigungsweißbuch 2006 die „bedeutsamen neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen" für Deutschland und Europa. Die aufgezählten Bedrohungen sind unstrittig. Fraglich ist, ob ihnen mit Erfolg auch militärisch zu begegnen ist. Oder ob nicht (erneut) ein Phantom aufgebaut wird, um das Militär zu verstetigen – zu anderen als den vorgegebenen Zwecken. Noch dazu, wie Nassauer in seinem Beitrag in *WeltTrends* hervorhebt, wenn „eine akute oder gravierende Gefährdung der territorialen Integrität des deutschen Staatsgebietes nicht gegeben ist".[2] Mehr noch: Können nicht ein zweckorientiertes Bedrohungszenario und die vermeintlich richtigen, militärisch mitbestimmten Antworten erst jene Bedrohungen schaffen, die dann nicht mehr beherrschbar sind? Der Kalte Krieg sollte uns dafür Lehr- und Lernbeispiel sein!

Wie gewichtet die deutsche Sicherheitspolitik das von der Kanzlerin aufgezeigte Bedrohungsspektrum? Das Weißbuch formuliert sehr prägnant: „Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel stellt potenziell die größte Bedrohung der globalen Sicherheit und damit eine der größten politischen Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft dar." Dieses Grundsatzdokument verdeutlicht zugleich, wie mit dieser Herausforderung umzugehen ist. Zu Recht heißt es: „Der Universalisierung und Stärkung der Verträge über Verbot und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen – zu nennen ist hier insbesondere der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) – und der Fortsetzung der nuklearen Abrüstung kommen im Blick auf die von den Massenvernichtungswaffen ausgehenden Bedrohung besondere Bedeutung zu."

---

[1] Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006.

[2] Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, in: WeltTrends 54, Frühjahr 2007, S. 103.

Unterlassungssünden

Das Dokument unterlässt aber drei Fragen, die Voraussetzung für eine nicht nur teilweise, sondern hinreichende Antwort dafür sind, was gegen die Weiterverbreitung von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen zu tun ist. *Erstens*: Wo liegen die Ursachen, dass Staaten oder auch nichtstaatliche Akteure versuchen, sich in den Besitz solcher Waffen zu bringen? *Zweitens*: Welche Verantwortung tragen jene Staaten, die bereits Kern- und andere Massenvernichtungswaffen besitzen, für deren drohende oder gar schon erfolgte Weiterverbreitung? Und *drittens*: Welche Rolle spielt die souveräne Gleichheit aller Staaten als eines der Grundprinzipien im Völkerrecht dabei, dass die Weiterverbreitung von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen gestoppt und wieder rückgängig gemacht wird?

Bei der ersten Frage stößt man auf die Rolle der Macht, speziell der *militärischen* Macht, für die Stellung von Staaten im internationalen Geflecht bzw. von nichtstaatlichen Akteuren in für sie relevanten Kräftekonstellationen. Welchen Rang die militärische Macht im Gefüge von staatlichen Potenzialen objektiv hat, ist das eine. Wie die maßgebenden Akteure subjektiv die Dinge sehen das eigentlich wichtigere. Geradezu klassisch formulierte Franz Josef Strauß am 27. November 1961: „Es handelt sich darum, daß Eigentum und Verfügungsgewalt über Kernwaffen zum Symbol, ja zum Charakteristikum, zum bestimmenden Kriterium der Souveränität zu werden sich anschicken."[3] Und Henry A. Kissinger meinte, die militärische Macht „bildet in Zeiten der Krise und am Konferenztisch ... die Grundlage für unsere diplomatische Stärke."[4] Das sind Beschreibungen von über Jahrtausende tradierter Machtpolitik.

Neues Denken im Nuklearzeitalter

Es gab aber eine Phase, in der anders gedacht wurde. Auf sie sollte man bei der Suche nach einen Ausweg schauen. Gemeint ist jene Zeit, in der das militärisch-strategische Gleichgewicht zwischen den USA und der UdSSR als „Gleichgewicht des Schreckens" global in das Bewusstsein trat. Für die Gegner im Kalten Krieg öffnete die Gefahr des gemeinsamen Untergangs in den 1980er Jahren ein Fenster für ein gänzlich anderes Herangehen: Das Neue Denken im Nuklearzeitalter. Nochmals griff das KSZE-Treffen der

---

3 Zit. nach: Archiv der Gegenwart, Bonn/Wien/Zürich, 30. November 1961, S. 9518.

4 Rede des amerikanischen Außenministers, Henry A. Kissinger, auf der Jahrestagung der „American Legion" in Miami am 20. August 1974. In: Europa-Archiv, Bonn, Folge 17/1974, S. D 401.

Staats- und Regierungschefs 1990 dieses in der Charta von Paris für ein neues Europa auf.

Erinnern wir uns an die wesentlichen Inhalte dieses Denkens:

1. Krieg und bewaffnete Gewalt sind grundsätzlich keine geeigneten Mittel der Politik. Sie verschärfen aufs Äußerste die Konflikte, zu deren (angeblicher) Lösung sie eingesetzt werden; erst recht angesichts der umfassenden Einbeziehung der Zivilbevölkerung. Ein Sieg im Kernwaffenkrieg ist ausgeschlossen. Militärische Siege in anderen Kriegen – solche Siege sind noch denkbar – sind ambivalent und flüchtig oder Pyrrhussiege. Der Irakkrieg, am 1. Mai 2003 offiziell für beendet erklärt, ist ein überzeugendes Beispiel. Die Mittel des Krieges sind über seinen Zweck hinausgewachsen, wenn man an den Kernwaffenkrieg denkt. Die militärischen Instrumente unterhalb dieser Ebene versagen gemeinhin. Die Militärapparate sind überwiegend dysfunktional geworden. Die Folgen aller Arten von Krieg sind immer weniger abschätzbar.
2. Bis auf ganz wenige, von der UNO zu sanktionierende Maßnahmen, darf militärische Gewalt von Einzelstaaten und militärischen Bündnissen nicht angewandt werden.
3. Für eine dauerhafte Gesundung der Weltlage und für Prosperität in allen Erdteilen bedarf es der Zurückdrängung des militärischen Faktors. Notwendig ist militärische Selbstbeschränkung bis hin zur Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen. Es braucht die Entmilitarisierung des Nichtkrieges wie des Friedens.
4. *Politische* Entspannung verlangt gegenseitige Vertrauensbildung. Sie gibt es dauerhaft nur, wenn beide durch Entspannung und Vertrauensbildung auf *militärischem* Gebiet ergänzt werden. Der zuverlässigste Weg dorthin führt allein über die Abrüstung.
5. Frieden kann nicht errüstet, sondern nur mit dem politischen bzw. potenziellen militärischen Gegner vereinbart werden. Es gibt keine Sicherheit nur für sich selbst. Das Prinzip kann nur gemeinsame, gleiche und am Ende globale Sicherheit lauten.
6. Wenn Frieden nur mit dem Gegner vereinbart werden kann, braucht es die Respektierung der legitimen Sicherheitsinteressen aller Seiten. Das ist kein einmaliger Akt.
7. Sicherheitsbildung setzt die Anerkennung der Friedensfähigkeit aller Seiten voraus. Das schließt den Abbau der Feindbilder ein. Die Beteiligten können einander von der Friedensfähigkeit nur überzeugen, wenn sie dafür fortlaufend Belege liefern. Das Gegenteil sind ein egoistisches Politikverständnis, die Missachtung des Völkerrechts und der internationalen Institutionen, eine einseitige militärische Machtentfaltung und die ungerechtfertigte Stigmatisierung von politischen Akteuren.

8. Bei der Organisation des Militärs sind, solange Streitkräfte noch bestehen, die Grundsätze der vernünftigen Hinlänglichkeit und der strukturellen Nichtangriffsfähigkeit zu beachten. Die extremste gegenläufige Variante ist der Ersteinsatz von Kernwaffen, gefolgt vom Ersteinsatz militärischer Gewalt überhaupt.
9. Die Existenz von Streitkräften begründet sich primär dadurch, zu jenen Bedingungen beizutragen, sich selbst abzuschaffen.

Paradigmenwechsel deutscher Sicherheitspolitik

Nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus scheinen jedoch diese Prinzipien vergessen. Jedem einzelnen der genannten Prinzipien widerspricht die übrig gebliebene „Supermacht" in Theorie wie Praxis. Wegen des übergroßen internationalen Gewichts der USA sind die Auswirkungen entsprechend. Doch alle Staaten, die mit den USA in einer sogenannten Wertegemeinschaft sind, müssen überlegen, inwieweit sie Washington folgen. Noch problematischer wird es bei Kopierversuchen. Hier sei das Konzept des *out of area* genannt. Schon vor sechs Jahren meinte Theo Sommer: „Wir sind bereit, Kriege für den Frieden zu führen – nicht allein, doch im Verein mit anderen." „Dies ist ein Bruch mit der jahrzehntelangen Praxis (...) Außenpolitisch sind wir damit eine andere Republik geworden."[5]

Zur privilegierten Rolle der Gewalt formuliert die nationale Sicherheitsstrategie der USA: „Die Vereinigten Staaten werden *nicht in allen Fällen* (Hervorheb. – L.S.) Gewalt anwenden, um aufkeimenden Bedrohungen zuvorzukommen..."[6] Das heißt, dass Washington wenigstens in *vielen Fällen* zur Gewalt greifen will, wenn es Bedrohungen wahrnimmt oder Derartiges vorgibt.

In gleichem Geiste legt sich die Europäische Sicherheitsstrategie der Europäischen Union vom Dezember 2003 fest.[7] Die Bundeskanzlerin hat die Ansichten EU-Europas auf der 42. Konferenz für Sicherheitspolitik 2006 in München zudem in direkte Beziehung zu dem US-amerikanischen Pa-

---

5 Theo Sommer, Die deutsche Außenpolitik: unterwegs. Entwurf einer Reiseroute für die Diplomatie der Berliner Republik. In: Die Zeit, Hamburg, 1. März 2001, S.10.

6 Zit. nach: Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom 17. September 2002 (gekürzt). In: Internationale Politik, Bielefeld, H. 12/2002, S. 125.

7 Siehe Fraser Cameron, Europas neue Sicherheitsstrategie. In: Ebenda, H. 1/2004, S. 39-50; Lothar Schröter (Hrsg.), Europa und Militär. Europäische Sicherheitspolitik oder Militarisierung der EU?, Schkeuditz 2005.

pier gestellt.[8] Für die Bundesrepublik umgesetzt finden sich die Ableitungen in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 und nun im neuen Militärweißbuch. Um den Kern herauszufiltern, sind verschiedene Textpassagen zusammenzuführen. Am Ende kommt heraus, dass wir es nach den Worten des Generalinspekteurs der Bundeswehr, General Wolfgang Schneiderhan, mit einem „Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik"[9] zu tun haben. Der damalige Generalsekretär der UNO, Kofi Anan, sprach 2003 nicht weniger als von einer „historischen Dimension" solcher Prozesse: „Diese Logik ist ein fundamentaler Bruch mit dem Prinzip, das, wenn auch nicht ohne Fehler, in den vergangenen 58 Jahren für Frieden und Stabilität gesorgt hat. Meine Sorge ist, dass diese Logik zur Ausbreitung einer einseitigen und gesetzlosen Anwendung von Gewalt führen könnte, egal ob mit oder ohne Rechtfertigung."[10]

Was wir feststellen müssen, ist also nicht eine höchst wünschenswerte Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen oder gar militärische Entspannung unter den Bedingungen der Globalisierung im 3. Jahrtausend, sondern das Gegenteil. Der Trend geht dahin, dass große Staaten wieder geneigter sind, ihre Macht- und Wirtschaftsinteressen mit offener militärischer Gewalt durchzusetzen. Die Feldzüge gegen Jugoslawien, in Afghanistan und im Irak sowie die Drohungen gegen Iran, Nordkorea, Kuba oder Venezuela sind ausreichende Signale. Wenn diese und andere Staaten es so verstehen – wie werden sie vermutlich reagieren? Kaum jemand glaubt, dass es beim Krieg gegen den Terrorismus wirklich um diesen geht, sondern um das zentrale Element der Globalstrategie der USA.[11]

---

8 Sie formulierte: „Die Europäische Sicherheitsstrategie, das strategische Konzept der NATO und die National Security Strategy der Vereinigten Staaten bilden eine geeignete Grundlage für einen vertieften Dialog über die weitere Gestaltung unserer gemeinsamen Sicherheitsagenda." (Zit. nach: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, a.a.O., S. 55.).

9 Vortrag des Generalinspekteurs der Bundeswehr, General Wolfgang Schneiderhan, zum Thema „Die Bundeswehr im Transformationsprozess" am 15. März 2006 beim Berliner Forum Zukunft der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin, S. 4 (Manuskript im Besitz von L.S.).

10 Zit. nach: Aus der Rede Kofi Anans. In: Neues Deutschland, Berlin, 24. September 2003, S. 1.

11 Siehe Jochen Hippler/Dirk Messner, Weltordnung und Frieden: Trends und Perspektiven. In: Tobias Debiel/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), a.a.O., S. 41.

Vernunft aus Vernichtungskraft?

Eingangs stand die Frage: Wo sind die Ursachen für Versuche, sich in den Besitz von Nuklearwaffen zu bringen? Eine Gegenfrage erleichtert vielleicht die Antwort: Wenn sich die reichen Industriestaaten gerade nicht an die damaligen Prinzipien des Neuen Denkens halten, sondern diese desavouieren – was kann dann von den schwächeren, benachteiligten Ländern verlangt werden, die bislang immer Objekt und Opfer der Stärkeren waren? Der Überlegene muss also die entscheidenden Schritte gehen, dann ist Hoffnung, dass der Schwächere nachzieht.

Das zielt – und das ist die zweite Frage – in erster Linie auf die Mächte, die bereits Kern- und andere Massenvernichtungswaffen besitzen. Es geht um deren Verantwortung, um deren Vorbildwirkung. Schauen wir dazu auf die Massenvernichtungswaffen und fragen, wie es um die Vorbildwirkung der Großmächte steht.

Für die Ächtung und endgültige Vernichtung der biologischen und chemischen Waffen stehen Übereinkünfte vom 10. April 1972 bzw. vom 13. Januar 1993. Und wie ist es bei den Kernwaffen? Mitte der 1980er Jahre wurde geschätzt, dass es 50.000 sofort einsatzbereite Kernsprengkörper gegeben hat. Heute bewegen sich die Schätzungen zwischen etwa 27.000 und 12.560. Wissenschaftler meinen, dass schon 50 Nuklearladungen ausreichen, um 200 Millionen Menschen umzubringen.

Gemäß dem Vertrag zur (weiteren) Reduzierung der Strategischen Offensivwaffen (SORT) vom 24. Mai 2002 sollen den USA und Russland als den überragenden Weltnuklearmächten bis 31. Dezember 2012 nur noch je 1.700 bis 2.200 Kernwaffengefechtsköpfe verbleiben (die reduzierten werden aber nicht vernichtet, sondern nur eingelagert). Ob es dabei bleibt, ist durchaus offen. Im Höchststand waren es einmal ca. 12.000 bis 16.000.

Die reinen Zahlen wären Anlass zur Befriedigung. Umso mehr, wenn alle Kernwaffenvorräte einbezogen werden, nicht nur die strategischer Bestimmung. Allein die beiden „Supermächte" verfügten 1986 über 70.481 Gefechtsladungen, 2006 waren es „nur" noch 26.845, und zwar bei allen fünf traditionellen Nuklearmächten. Doch: Das ist etwa der Stand von 1961, als es 26.632 Kernsprengköpfe gab. Aber schon damals wusste man, dass deren Einsatz den nuklearen Selbstmord der Menschheit bedeuten würde. Der mit SORT zu erreichende Stand von bis zu 4.400 Sprengköpfen ändert daran prinzipiell nichts. Das entspricht etwa den Jahren 1955/56, als sich die Vorräte der drei damaligen Kernwaffenmächte von 3.267 auf 5.059 erhöhten.

Primäre Verantwortung der Kernwaffenmächte

Ist das Vertrauen zwischen den Nuklearmächten in West und Ost nach dem Kalten Krieg wirklich so gewachsen, dass man beruhigt sein kann? Sind die technischen Sicherungen so ausgefeilt, dass ein ungewollter Einsatz von Kernwaffen ausgeschlossen ist? Oder sind die Kernwaffenvorräte bei den traditionellen Nuklearstaaten immer noch so *unverantwortlich* hoch, dass sie auch jetzt nur eine negative Vorbildwirkung entfalten können? Jakob von Uexküll meint, dass eine Gefahr zwar von Kernwaffenschwellenländern droht, mehr aber noch durch die von den „alten" Kernwaffenstaaten angehäuften Vernichtungspotenziale: „... es ist ja wahnsinnig, dass zum Beispiel die US-amerikanischen und russischen Atomraketen immer noch aufeinander gerichtet sind und dass durch einen Zufall oder einen Computerfehler ein atomarer Schlagabtausch ausgelöst werden kann. Das wissen heute die meisten Menschen nicht, sie glauben, dass die Atomkriegsgefahr hauptsächlich von Nordkorea oder von Iran ausgeht."[12] Wenn das zutrifft, liegt es primär bei Washington, Moskau, London, Paris und Peking, die nukleare Gefahr abzuwenden, indem sie ihre nuklearen Arsenale zurückführen und perspektivisch auf Null bringen. Politisch haben diese Mächte derartige Einflussmöglichkeiten, dass Israel, Indien, Pakistan und andere Länder sich ihrem Druck zu nuklearem Verzicht auf Dauer nicht entziehen könnten. Das wäre das Gegenteil von jener numerischen Kernwaffenab- und qualitativen Kernwaffenaufrüstung, die die fünf Staaten heute de facto betreiben. So argumentieren mittlerweile auch Politiker, die selbst an der nuklearen Hochrüstung führend beteiligt waren. In den USA wandten sich am 4. Januar 2007 im „Wall Street Journal" die früheren Außenminister Kissinger und Shultz, der ehemalige Verteidigungsminister Perry und der langjährige Senator Nunn an die Öffentlichkeit. Sie verlangten, dass sich die USA für das vollständige Verbot aller Nuklearwaffen stark machen. Werde nicht gehandelt, würde Washington „bald gezwungen sein, ein neues nukleares Zeitalter zu betreten, das gefährlicher, psychologisch verwirrender und wirtschaftlich noch kostspieliger sein wird als die militärische Abschreckung des Kalten Krieges."

Zwang des Völkerrechts

Doch nicht allein die Rationalität gibt ausreichenden Anlass zu völliger nuklearer Abrüstung. Es bestehen vielmehr auch zwingende völkerrechtliche Auflagen. Es gilt der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kern-

[12] Zit. nach: Mit schmelzenden Gletschern kann man nicht verhandeln. In: Neues Deutschland, Berlin, 30./31. Dezember 2006, S. 3.

waffen vom 1. Juli 1968. Mit dem Beitritt Chinas (9. März 1992) und Frankreichs (3. August 1992) sind alle fünf offiziellen Kernwaffenmächte Partner des Vertrages. Am 11. Mai 1995 beschlossenen die 175 Teilnehmer einer einschlägigen Konferenz dessen unbegrenzte Fortgeltung. Entscheidend ist Artikel VI. Er lautet: „Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle."

Auf der sechsten Überprüfungskonferenz bei der UNO verpflichteten sich die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten in einer gemeinsamen Erklärung vom 1. Mai 2000 zur vollständigen Vernichtung auch ihrer nuklearen Arsenale gemäß Artikel VI, ohne allerdings einen Endtermin dafür zu benennen. Man muss mit allem Nachdruck feststellen: Die fünf offiziellen (und auch die inoffiziellen) Kernwaffenstaaten erfüllen ihre Verpflichtungen aus dem Kernwaffensperrvertrag nicht. Ihr praktisches Handeln, das vom Taktieren und Täuschen bis zur Vervollkommnung der Kernwaffenarsenale und zur Ausweitung des nuklearen Einsatzspektrums reicht, ist Rechtsbruch und provoziert. Hier sind vor allem die USA und in zweiter Linie Russland gemeint, die die umfangreichsten und technisch leistungsfähigsten Kernwaffen und deren Einsatzmittel horten. Sie geben den „nuklearen Zwergen" keinen Anreiz zum Verzicht auf ihr Potenzial, zumal diese „Zwerge" glauben, nur so zur Macht werden zur können. Das war auch der eigentliche Grund, aus dem die siebte Überprüfungskonferenz zum Kernwaffensperrvertrag im Mai 2005 ergebnislos zu Ende ging: Vor allem die bestehenden Nuklearmächte verhinderten, dass in zentralen Punkten – Abrüstung, wirksame Kontrolle von Nuklearprogrammen und friedliche Nutzung der Kernenergie – Einigung erzielt wird.

Das Völkerrecht gilt für alle Staaten unterschiedslos. So der normative Anspruch. Damit komme ich auf die *dritte Frage*. Bedeutende Länder erkennen nicht an, dass einige Staaten für sich das Recht auf Kernwaffen beanspruchen und es gleichzeitig anderen verweigern. Genauso wenig wird hingenommen, dass bestimmte Staaten wie Iran oder Nordkorea an den Pranger gestellt, andere wie Israel und früher Südafrika in ihrer Kernwaffenpolitik toleriert und sogar aktiv unterstützt werden bzw. wurden. Ohne Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag wird die Nichtweiterverbreitung keinen Bestand haben. Kernwaffenmonopolisten werden auf Dauer nicht akzeptiert. Es wird noch mehr Länder geben, die Gleichberechtigung auch bei diesen Waffen fordern. Um weitere Kernwaffenstaaten zu verhindern, bleibt bei Verweigerung eigenen Verzichts konsequenterweise nur die Drohung mit oder die Anwendung offener mili-

tärischer Gewalt. Dieses Szenarium spielt sich gegenwärtig im Nahen, Mittleren und Fernen Osten ab.

Im Übrigen existiert neben dem Kernwaffensperrvertrag noch anderes internationales Recht, insbesondere das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 9. Juli 1996. Ihm zufolge steht die Bedrohung durch oder die Anwendung von Atomwaffen generell im Widerspruch zum Völkerrecht und zu den Menschenrechten. Das ist das Gegenteil von Beibehaltung nuklearer *Overkill-Potenziale* und *Ersteinsatzoptionen*. Sie stellen eine klare Verletzung des IGH-Gutachtens dar. Der IGH bekräftigte einmütig die Verpflichtung aller Staaten, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen und zum Abschluss zu bringen, die zur nuklearen Abrüstung in all ihren Aspekten unter strikter und effektiver internationaler Kontrolle führen." Das ist der direkte Bezug zu Artikel VI des Kernwaffensperrvertrages, dessen internationale Rechtsverbindlichkeit auf diese Weise nochmals nachdrücklich unterstrichen wird. All das findet man so oder in ähnlicher Form in dem Bericht einer internationalen Kommission zu Massenvernichtungswaffen. Den Bericht hat der ehemalige Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) und Vorsitzende der Kommission, Hans Blix, am 23. Oktober 2006 Bundesaußenminister Steinmeier übergeben.

Wechselwirkung: nukleare und konventionelle Abrüstung

Abschließend sei noch auf eine andere Dimension der Verantwortung der nuklearen Groß-, aber auch mancher Mittelmächte verwiesen. Wenn die Welt ohne nukleare Bedrohung leben soll, dann müssen die militärischen Potenziale insgesamt deutlich abgebaut, dann muss äußerste militärische Zurückhaltung bei ihrem Einsatz an den Tag gelegt werden. Doch das Gegenteil passiert! Die USA investierten 2005 mit 478,2 Milliarden Dollar über 41 Prozent der Weltmilitärausgaben (1159,8 Milliarden Dollar) in die Perfektionierung ihres militärischen Instrumentariums. Sie sind global seit 1945 faktisch ständig im Krieg oder sind in Umstürze verwickelt. Die Vereinigten Staaten werden nicht dulden, dass an ihren Grenzen riesige militärische Aufmärsche vor sich gehen, neue Raketenanlagen errichtet oder von der UNO nicht sanktionierte Waffengänge stattfinden. Die internationale Aufmerksamkeit richtet sich z.Zt. auf die Kriegsschauplätze im Irak und Afghanistan, aber auch auf den Iran und Nordkorea. Für diese Staaten gilt ebenfalls, was Fachleute beim Krieg gegen Jugoslawien 1999 konstatierten: Es wäre nicht zum Angriff auf das Land gekommen, hätte dieses Nuklearwaffen besessen. Zu berücksichtigen ist: Alle „Staaten müssen in den geregelten Gewaltverzicht einbezogen werden, unabhängig davon, ob sie mehr oder weniger demokratisch und marktwirtschaftlich organisiert sind. Die Sicher-

heit muss wieder unteilbar werden, wie das während der Konfrontation zwischen Ost und West schon erreicht worden war."[13] Egon Bahr rückt hier das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten ins Zentrum.

Der Konflikt ist insgesamt von sehr tiefer Natur. Die Großmacht USA – wie andere Großmächte vor ihr – will der Welt ihre Vorstellungen verordnen. Andere Mächte befinden sich im Schlepptau oder stehen vor Entscheidungen. „Während die Industriestaaten kontinuierlich durch die Globalisierung gewinnen, verlieren ein Vielzahl von Schwellen- und Drittweltstaaten durch galoppierende innere Erosions- und Zerfallsprozesse jährlich an ökonomischer Substanz und politischer Stabilität."[14] Die Konfrontation mit diesen Staaten ist unausweichlich, wenn sich die Großen und Starken nicht ändern. Dabei kann und muss die Bundesrepublik aus wohlverstandenem Eigeninteresse im Rahmen der „Zivilmacht Europa" ein „gewichtiges Wort" mitreden.[15]



Dr. sc. Lothar Schröter, geb. 1952, Major a.D.; Studium Geschichte, Russisch, Militärgeschichte und -politik in Leipzig und an der Militärakademie Dresden; 1974-1990 Militärgeschichtliches Institut Potsdam, seit 1996 Rosa-Luxemburg-Stiftung Brandenburg. Publikationen: „Beiträge zur Militärgeschichte und Militärpolitik" (Hrsg.), Verteidigungs- und Militärpolitik in: Deutsche Zeitgeschichte von 1945 bis 2000, Berlin 2006.
E-Mail: lokari@t-online.de

[13] Egon Bahr, Die Ost- und Deutschlandpolitik als Fundament einer zukünftigen europäischen Friedensordnung. Vortrag. In: Die Ost- und Deutschlandpolitik. Vom Wandel durch Annäherung zu einer europäischen Friedenspolitik. Dokumentation, Berlin 1999, S.129.

[14] Thomas M. Wandinger, Ursachen von Konflikten und Kriegen im 21. Jahrhundert. Konsequenzen für die westlichen Industriestaaten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, B 20/2001, 11. Mai 2001, S. 6.

[15] Vgl. Nassauer, Otfried: Militärmacht Deutschland?, a.a.O., S. 105.

Auslandseinsätze im Parteienstreit

Benjamin Kleemann

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden deutsche Soldaten mehr als 45 Jahre lang ausschließlich für kurzfristige, nicht militärische Einsätze wie zur Katastrophenhilfe ins Ausland entsandt. Noch vor 15 Jahren war der Kampfeinsatz der Bundeswehr im Ausland für die meisten deutschen Politiker undenkbar. Am 15. Januar 1993 sagte der damalige Verteidigungsminister Volker Rühe vor dem deutschen Bundestag: „Niemand will die Bundeswehr an jeden Krisenort der Erde schicken."[1] Heute sind etwa 7.500 deutsche Soldaten in zehn Missionen auf drei Kontinenten im Auslandseinsatz.[2] Der Weg Deutschlands zum zweitgrößten Truppensteller bei UN-Operationen führte von der medizinischen Versorgung der UN-Soldaten in Kambodscha 1992 über die Bombardierung Serbiens 1999 bis zur Überwachung der libanesischen Küste seit 2006. Nachdem sich die Bundeswehr bereits an Kampfeinsätzen beteiligt hatte, fiel mit der Entsendung deutscher Streitkräfte in den Nahen Osten an die Grenze Israels ein weiteres Tabu deutscher Auslandseinsätze. Diese Entwicklung wurde begleitet durch eine parteipolitische Diskussion, die im folgenden Beitrag anhand von ausgewählten Beispielen nachgezeichnet werden sollen. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Gemeinsamkeiten und die Konfliktlinien der Auseinandersetzung zwischen und innerhalb der sechs Bundestagsparteien seit Anfang der 1990er Jahre.

Somalia-Einsatz – zwischen Recht und Politik

Mit der Entsendung eines Heereskontingentes von 1.700 Mann 1993 nach Somalia leistete die Bundeswehr erstmalig nicht nur medizinische oder Katastrophenhilfe. Stattdessen sollte sie mit leichten Waffen ausgerüstet den Nachschub für andere, insbesondere indische UN-Truppen sichern. Der Einsatz war stark umstritten, die Inder kamen nie.

Während in der SPD über die juristische Beurteilung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr Anfang der 1990er Jahre ein weitgehender Konsens bestand, wurde in keiner anderen Partei später so kontrovers diskutiert, in welchem Maße die Bundeswehr im Ausland eingesetzt werden soll. Nach

---

1 Volker Rühe, Stenografischer Bericht des Deutschen Bundestages, 12. Legislaturperiode, 132. Sitzung, 15. Januar 1993, S. 11485 im Folgenden: Plenarprotokoll 12/132, 15. Januar 1993, S. 11485.

2 Vgl. Chronologie S. 89 in diesem Heft

Auffassung der Sozialdemokraten konnte die Bundeswehr laut Grundgesetz nur zur Landes- und Bündnisverteidigung sowie zur „humanitären Hilfe" im Ausland eingesetzt werden. Eine Beteiligung an Peacekeeping-Operationen der UN, wie die Entsendung der Bundeswehr nach Somalia, erachtete sie daher als verfassungswidrig.

Gespalten war die SPD jedoch in der Frage, welche Einsatzformen der Bundeswehr politisch wünschbar sind. Nina Philippi unterscheidet hier drei Gruppen.[3] Die „Pazifisten" befürchteten eine „Remilitarisierung der Außenpolitik" und lehnten daher jede militärische Beteiligung der Bundesrepublik an UN-Operationen ab. Die Mehrheit der Parteibasis und ein Teil der Führung lehnten Kampfeinsätze zwar grundsätzlich ab, befürwortete jedoch die Teilnahme der Bundeswehr an Blauhelmeinsätzen. Und der „realpolitisch orientierte Flügel" der Partei mit führenden Außenpolitikern an der Spitze hatte vor allem die Regierungsfähigkeit der SPD im Blick. Deshalb sprach sich die Gruppe der „Realpolitiker" für eine Grundgesetzänderung aus, die sowohl Blauhelmeinsätze als auch Kampfeinsätze unter dem Oberkommando der UN erlauben sollte.

Der Kompromiss im Entwurf für eine Verfassungsänderung vom 23. Juni 1992[4] schloss nur noch Kampfeinsätze aus. In der Begründung heißt es, die „internationale Verantwortung" der Bundesrepublik und die „Glaubwürdigkeit ihrer Außenpolitik" machtene diese Grundgesetzänderung notwendig. Damit stand die SPD dem Problem gegenüber, dass sie den Einsatz in Somalia zwar politisch befürwortete, aus verfassungsrechtlichen Gründen aber ablehnte. Das Dilemma wurde erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 aufgelöst. Denn es entschied, dass selbst friedenserzwingende Einsätze der Bundeswehr durch das Grundgesetz gedeckt sind.

Nach Auffassung der westdeutschen Grünen zu Beginn der 1990er Jahre konnte es keine militärische Lösung für Probleme geben. Daher wurde bereits die Existenz der Bundeswehr von ihnen abgelehnt. Bundeswehreinsätze im Ausland wurden als „Ausdruck der ‚Militarisierung der deutschen Außenpolitik', des Großmachtdenkens und eines neuen Nationalismus" gewertet.[5] Zu dieser Zeit waren allerdings nur Bündnis90/Die Grünen im Bundestag vertreten, die aus der Bürgerbewegung der DDR hervorgegangen waren. Sie vertraten eine abweichende außenpolitische Position und hielten die Beteiligung deutscher Soldaten an Blauhelmmissionen grundsätzlich für möglich, wenn das Grundgesetz entsprechend geändert wird. Auch bei den westdeutschen Grünen wurde vor dem Hintergrund der Gräu-

---

[3] Vgl. Philippi (1997), S. 114ff.

[4] Die diesbezüglichen Gesetzentwürfe der einzelnen Parteinen sind abgedruckt in März (1993), S. 115-128.

[5] Philippi (1997), S. 128.

eltaten im ehemaligen Jugoslawien kontrovers diskutiert, wie man auf massive Menschenrechtsverstöße reagieren kann.

Kurz nach der Fusion der beiden Parteien bestand jedoch im Juni 1993 im Länderrat Konsens darüber, den von der Bundesregierung beschlossenen Bundeswehreinsatz in Somalia abzulehnen. Durch den Kampf der UN-Truppen gegen den Kriegsherren Aidid habe die Operation ihren rein humanitären Charakter verloren. Gleichzeitig beschloss jedoch der Länderrat mit Zweidrittelmehrheit, dass militärische Gewalt als Ultima Ratio zum Schutz vor Völkermord legitim sei. Einige Landesverbände sahen darin eine massive Verletzung grüner Grundsätze. Auf dem Sonderparteitag im Oktober 1994 in Bonn setzte eine große Mehrheit die Rückkehr zur alten, uneingeschränkt pazifistischen Haltung der Partei durch.

Sowohl in den Parteispitzen als auch in der gemeinsamen Bundestagsfraktion der beiden Unionsparteien war seit dem Zweiten Golfkrieg unstrittig, dass die Beteiligung deutscher Streitkräfte an völkerrechtlich zulässigen friedenssichernden und friedenserzwingenden Einsätzen möglich sein sollte. Begründet wurde diese Position einmütig damit, dass nach dem Ende des Kalten Krieges neue sicherheitspolitische Risiken bestünden, denen notfalls militärisch begegnet werden müsse. Zudem sei mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die internationale Verantwortung Deutschlands gewachsen. Insbesondere den westlichen Partnern schulde man Solidarität, weshalb man sich an multilateralen militärischen Einätzen beteiligen müsse. Die Bundesrepublik setzte sich sonst dem Vorwurf der „Drückebergerei" aus. Neben der „Isolierung" und dem Verlust der „Partnerfähigkeit" fürchtete man eine Schwächung des deutschen Einflusses in der internationalen Politik.

Bundeswehr und UN-Mandat

Im Gegensatz zu SPD und FDP knüpften die Unionsparteien Bundeswehreinsätze nicht an ein UN-Mandat. Schließlich könne sich die Bundesrepublik nicht in die Abhängigkeit der Veto-Mächte Russland und China begeben. In der Frage, wie Auslandseinsätzen der Bundeswehr verfassungsrechtlich zu bewerten seien, herrschte in der Union jedoch keine Übereinstimmung. Sie löste sich erst allmählich von ihrer alten Position, dass jeder Einsatz der Bundeswehr außer zur Landesverteidigung verfassungswidrig sei. Die Entsendung bewaffneter Streitkräfte nach Somalia zeigte deutlich, dass sich in der Union eine weite Auslegung des Grundgesetzes durchgesetzt hatte. Da der Koalitionspartner FDP als Voraussetzung für die Beteiligung der Bundeswehr an UN-Missionen über reine humanitäre Hilfen hinaus eine Verfassungsänderung forderte, betonte der Verteidigungsminister zudem stets den „humanitären Charakter" der Mission.

Anfang der 1990er Jahre hatte sich in der FDP die Position durchgesetzt, dass sich Deutschland nicht nur an friedenserhaltenden Maßnahmen, sondern auch an Kampfeinsätzen im Rahmen der UN beteiligen müsse. Auslandseinsätze der Bundeswehr ohne UN-Mandat lehnte die FDP jedoch lange Zeit ab, was den Hauptunterschied zur Position der CDU/CSU ausmachte. Erst mit dem gemeinsamen Regierungsentwurf für die Grundgesetzänderung Anfang 1993 schwenkte sie auf die Linie der Union ein. Aus juristischen Gründen und um außenpolitisch glaubwürdig zu bleiben, war man sich in der Partei jedoch überwiegend einig, dass eine Grundgesetzänderung als Grundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr unverzichtbar sei. Diese Argumentation wurde insbesondere von Hans-Dietrich Genscher verfochten, der als deutscher Außenminister 18 Jahre lang eine enge Auslegung des Grundgesetzes vertreten hatte.

In ihrer Rechtsauffassung stimmte die FDP weitgehend mit den Oppositionsparteien, in ihren politischen Zielen jedoch mit der CDU/CSU überein und befand sich daher in einem besonderen Dilemma. Einerseits pochte sie auf die Bündnisfähigkeit und eine größere internationale Verantwortung Deutschlands, andererseits war sie auf Grund ihrer Verfassungsinterpretation nicht in der Lage, die Forderung nach einer Beteiligung der Bundeswehr an UN-Einsätzen umzusetzen. Dass die FDP-Bundestagsfraktion der Entsendung deutscher Truppen nach Somalia dennoch mit großer Mehrheit zugestimmt hat, wurde damit begründet, dass sich die Bundeswehr noch unter der „Einsatzschwelle" befunden habe.

Die restriktivste Haltung bezüglich der Aufgaben der Bundeswehr wurde von der PDS eingenommen. Juristisch vertrat sie die Auffassung, dass die Bundeswehr nach dem Grundgesetz ausschließlich zur Landesverteidigung eingesetzt werden darf. Da nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes „keine Bedrohung der Bundesrepublik" mehr vorhanden sei, plädierte sie für die Abschaffung der Bundeswehr.[6] Die PDS ging zudem ähnlich wie die westdeutschen Grünen davon aus, dass sich internationale Konflikte nicht durch militärische Maßnahmen lösen lassen. Auch in den Augen der PDS war Deutschlands Verantwortung nach der Vereinigung gestiegen. Sie leitete daraus jedoch keine Rechtfertigung für einen vermehrten Einsatz der Bundeswehr ab. Vielmehr sei es Ausdruck von Verantwortungslosigkeit, „Fragen militärisch zu lösen".[7]

6 Zitiert nach: März (1993), S. 127.
7 Gregor Gysi, Plenarprotokoll 12/101, 22. Juli 1992, S. 8629.

Kosovo-Einsatz – Zwischen Legalität und Moral

Die Beteiligung deutscher Bomber im Kosovo-Krieg wurde zum ersten Kampfeinsatz deutscher Soldaten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, der zudem ohne UN-Mandat durchgeführt wurde. Im Vergleich zur geschilderten Diskussion über den Bundeswehreinsatz in Somalia hat sich die Haltung in der SPD während der Kosovo-Krise grundlegend geändert. Mit der Regierungsbeteiligung 1998 gab sie zugleich ihre Oppositionsrolle gegen Kampfeinsätze auf.

Nachdem das rot-grüne Bündnis im September 1999 die Bundestagswahlen gewonnen hatte, stimmten die Abgeordneten mehrheitlich für den Antrag der alten Regierung zur „Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt".[8] Die SPD übernahm von Union und Liberalen das Argument der „Bündnissolidarität" gegenüber den USA und den europäischen Verbündeten ebenso wie das der „gewachsenen Verantwortung". Entgegen dem Koalitionsvertrag verzichtete die Mehrheit der Sozialdemokraten auch auf die Notwendigkeit eines Mandats des UN-Sicherheitsrates. Hinzu kamen einerseits die Begründung, dass Deutschland ein vitales Interesse an Frieden auf dem Balkan habe, um eine Ausweitung der Fluchtbewegung zu verhindern. Andererseits könnten systematische Verletzungen von Menschenrechten in Europa nicht zugelassen werden. Die zweifelhafte völkerrechtliche Legalität des Einsatzes wurde damit der moralischen Legitimität untergeordnet.

Lediglich 28 SPD-Parlamentarier stimmten gegen die deutsche Beteiligung. Sie machten in erster Linie völkerrechtliche Bedenken geltend. Nachdem die Luftangriffe nicht zu einem schnellen Erfolg geführt hatten, wurden die kritischen Stimmen innerhalb der Partei lauter, blieben aber in der Minderheit. Ein Antrag, der zumindest eine Feuerpause vorsah, wurde auf dem Bonner Sonderparteitag am 12. April 1999 zurückgewiesen und stattdessen die unnachgiebige Position der Parteiführung gestärkt. Von Seiten der Bundesregierung dominierte inzwischen eine emotional und moralisch stark aufgeladene Argumentationsweise, die die Grausamkeiten der Serben mit der NS-Vergangenheit verglich und als „Völkermord" verurteilte.

Für Bündnis 90/Die Grünen wurde der Kosovo-Konflikt zur Zerreißprobe. Die Bundesdelegiertenkonferenz in Magdeburg Anfang 1998 hatte Kampfeinsätzen der Bundeswehr im Ausland selbst unter UN-Mandat die Zustimmung verweigert. Daher wurde den Grünen nicht nur von der Union und der FDP, sondern auch vom künftigen Koalitionspartner SPD Regierungsunfähigkeit vorgeworfen. „Die Zustimmung zum Kosovo-Einsatz wurde so

---

8 Plenarprotokoll 13/248, 16. Oktober 1998, S. 23127.

für die Grünen und ihren designierten Außenminister zur Koalitionsfrage."[9] Die Mehrheit der Bundestagsfraktion entschied sich dann auch für die deutsche Beteiligung an den Luftangriffen auf Jugoslawien und befürwortete den Einsatz militärischer Gewalt als Ultima Ratio. Zugleich votierten 17 von 46 Abgeordneten dagegen oder enthielten sich.[10]

Die unterschiedlichen Argumentationslinien verliefen analog zur Auseinandersetzung in der SPD. Die Mehrheit der Parteiführung argumentierte, die „Fehler von Bosnien", also Mord und Vertreibung in Europa zuzulassen, dürften nicht wiederholt werden. Und man müsse verhindern, dass die Flüchtlingsströme zum Problem der Innenpolitik werden. Die Zustimmung zu den Luftangriffen ohne UN-Mandat wurde damit gerechtfertigt, dass es sich hier um eine „Notfallsituation" handele. Neben moralischen Aspekten spielten für die Parteispitze der Grünen auch bündnispolitische eine Rolle.

Die Parteilinke kritisierte im Gegensatz dazu die mangelnde völkerrechtliche Grundlage und beanstandete, dass keineswegs alle nicht militärischen Mittel ausgeschöpft worden seien. Sie lehnte die Angriffe als „Angriffskrieg" ab. Nachdem die Flüchtlingsströme trotz der Luftangriffe weiter anschwollen, wurde zudem argumentiert, durch den Krieg werde die „Situation der Menschen im Kosovo nicht verbessert, sondern erheblich verschlechtert".[11] Der Beschluss des Sonderparteitags in Bielefeld Mitte Mai 1999, der die Unterbrechung der Luftangriffe forderte, wurde zwar von der Bundestagsfraktion bestätigt. Sie war jedoch nicht bereit, diesen gegen den Koalitionspartner durchzusetzen. Viele Mitglieder sowie lokale und regionale Mandatsträger verließen aus Protest die Partei.

Im Gegensatz zur rot-grünen Regierungskoalition standen CDU und CSU nahezu geschlossen hinter der Beteiligung der Bundeswehr an den Luftangriffen der NATO. Denn für sie stellte die Befürwortung von Kampfeinsätzen auch ohne ein UN-Mandat keinen Widerspruch zu alten Positionen dar. Wie schon in der Vergangenheit standen für die Union „Verlässlichkeit und Bündnisfähigkeit" im Vordergrund. Dass dieser Einsatz legitim sei, stünde außer Frage, denn es gehe um die Abwehr einer „humanitären Katastrophe". Ebenso wie in der Argumentation der übrigen Parteien spielte die geografische Nähe zum Krisenherd eine wichtige Rolle. Völkerrechtliche Fragen müssten zurückstehen, wenn es darum gehe, „fundamentale Menschenrechte in Europa" zu sichern. Denn die „bosnische Tragödie" dürfe sich im Kosovo nicht wiederholen.[12]

---

9 Meissler (2000), S. 71.
10 Vgl. Plenarprotokoll 13/248, 16. Oktober 1998, S. 23162f.
11 Hans-Christian Ströbele, Plenarprotokoll 14/31, 26. März 1999, S. 2612.
12 Wolfgang Schäuble, Plenarprotokoll 13/248, 16. Oktober 1998, S. 23139f.

Die FDP zeigte sich in ihrer Zustimmung zur deutschen Beteiligung an den Luftangriffen der NATO fast ebenso geschlossen wie die Union. Lediglich ein Bundestagsabgeordneter der Partei stimmte gegen den Einsatz, weil er ihn als völkerrechtswidrig ansah. Um eine breite Legitimation der Auslandseinsätze der Bundeswehr zu gewährleisten, hatte die FDP dafür bis dahin immer auf einem Mandat des UN-Sicherheitsrates bestanden. In ihrer Unterstützung des Regierungsantrages berief sie sich jetzt auf eine „humanitäre Notsituation", die den Einsatz von Gewalt als Ultima Ratio erfordere. Zudem ordnete sie ihren Wunsch, das Völkerrecht zu stärken, dem liberalen Grundsatz der Bündnistreue und der Furcht vor der internationalen Isolation unter. Lediglich der Landesverband Thüringen stellte sich Anfang Mai 1999 gegen die Bundespartei und forderte das Aussetzen der Luftangriffe sowie die Wiederaufnahme der Verhandlungen.

Als einzige der im Bundestag vertretenen Parteien blieb die PDS bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Auslandseinsätzen der Bundeswehr und stimmte geschlossen gegen die Beteiligung an den Luftangriffen auf Jugoslawien. Dabei erkannte die PDS an, dass eine „humanitäre Katastrophe" im Kosovo bestehe und die jugoslawische Regierung dafür die Hauptverantwortung trage. Gleichzeitig beanstandete der Parteivorsitzende Gregor Gysi, dass beim Menschenrechtsschutz unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden: „Wenn Menschenrechte gelten sollen, dann müssen sie generell gelten."[13] Kritisiert wurde zudem die Bombardierung ziviler Ziele. Mit einem Angriff ohne UN-Mandat begebe sich Deutschland außerdem auf die gleiche Stufe wie Jugoslawien. Weil durch die Luftangriffe nicht ein Mord weniger geschehe, forderte die PDS die Rückkehr zu Verhandlungen.

Irak-(Nicht)Einsatz – Zwischen Völkerrecht und Bündnistreue

Nach dem Terrorangriff auf das World Trade Center am 11. September 2001 hatte der SPD-Parteivorsitzende und Bundeskanzler Gerhard Schröder „uneingeschränkte Solidarität" gegenüber den USA angekündigt. Deutsche Soldaten werden seitdem im weltweiten „Kampf gegen Terrorismus" eingesetzt. Während des Bundestagswahlkampfes im Spätsommer 2002 erklärte Schröder jedoch, dass sich die Bundesrepublik in keinem Fall an einem Krieg gegen den Irak beteiligen werde. Das gelte auch, wenn es ein UN-Mandat für eine Strafaktion gäbe. Der Irak wurde zum einen nicht als Bedrohung gesehen und die Befürchtung geäußert, dass die Region weiter destabilisiert werden könne. Zum anderen war ein Beschluss zum Angriff auf den Irak innerparteilich kaum durchsetzbar. Nahezu geschlossen wurde die ablehnende Haltung des Kanzlers von der SPD unterstützt. Im Ge-

[13] Gregor Gysi, Plenarprotokoll 14/30, 25. März 1999, S. 2427.

gensatz zum Kosovo-Krieg sahen die Sozialdemokraten die friedlichen Mittel für die Lösung des Konfliktes noch nicht ausgeschöpft. Lediglich einzelne Außenpolitiker warnten vor der Gefährlichkeit Saddam Husseins und kritisierten Schröder, weil er sich ohne internationale Abstimmung festgelegt hatte. Damit der irakische Diktator seine Massenvernichtungswaffen abrüstet, unterstützten sie als Ultima Ratio den Einsatz militärischer Mittel.

Im Gegensatz zur Vergangenheit hatte die Bündnissolidarität diesmal nicht oberste Priorität. Stattdessen bekräftige Schröder stets den unabhängigen „deutschen Weg": „Was wir tun und lassen [...] wird in Berlin entschieden und nirgends sonst."[14] Indirekt wurde der Irakkrieg von der wiedergewählten Bundesregierung jedoch durch die Gewährung umfassender Überflug- und Transitrechte sowie den Schutz amerikanischer Kasernen und Flughäfen unterstützt. Zudem blieben die deutschen Spürpanzer ebenso in Kuwait stationiert wie die Bundeswehrsoldaten in den Überwachungsflugzeugen der NATO.

Einhellig lehnten Bündnis 90/Die Grünen eine Militäraktion gegen den Irak und eine Beteiligung deutscher Truppen daran ab, auch wenn der UN-Sicherheitsrat diese beschließen sollte. Neben der Begründung, dass dem Irak nie Verbindungen zum internationalen Terrorismus nachgewiesen wurden und der Nahe Osten durch einen Angriff weiter destabilisiert werde, spielte bei den Grünen auch ein moralisches Argument eine Rolle. Unschuldige Menschen würden sterben, deshalb müsse man weiter nach Alternativen suchen. Stärker als Schröder suchte Außenminister Fischer daher die Abstimmung mit den europäischen Partnern und machte sich dessen Formulierung vom „deutschen Weg" nicht zu eigen.

Im Gegensatz zu den Zusicherungen der rot-grünen Bundesregierung fasste der Parteitag der Grünen Anfang Dezember 2002 in Hannover den Beschluss gegen eine indirekte Unterstützung eines Irak-Krieges ohne UN-Mandat. Abgesehen von einzelnen Kritikern ignorierte die Parteiführung jedoch den Beschluss der Basis und sicherte den Amerikanern zu, dass alle Bündnisverpflichtungen eingehalten werden. Keiner der führenden Grünen war bereit, für eine abweichende Meinung die Regierungskoalition aufs Spiel zu setzten.

Die Spitzenpolitiker der Unionsparteien waren sich uneinig über die Haltung gegenüber den USA und einer Beteiligung deutscher Streitkräfte am Irak-Krieg. Wolfgang Schäuble, der im Kompetenzteam des Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber für die Außenpolitik zuständig war, schloss nicht aus, dass sich Deutschland unter Führung der Union an einer Intervention beteiligen werde. Er machte jedoch die Unterstützung wie der CSU-Vorsitzende Stoiber selbst von einem Mandat des UN-Sicherheitsrates abhängig.

[14] Zitiert nach: Beste (2003), S. 23.

Für den Außenpolitischen Sprecher der Fraktion, Friedbert Pflüger, war ein UN-Mandat hingegen nicht notwendig. Nach amerikanischen Äußerungen über einen Präventivschlag gegen den Irak Ende August 2002, erklärte Stoiber jedoch, dass die Union in keinem Fall deutsche Soldaten in den Irak schicken werde und stellte selbst die Nutzung der Militärbasen in Frage. Schröder wurde hingegen mangelnde Partnerfähigkeit vorgeworfen.[15]

Nach der verlorenen Bundestagswahl schwenkte Stoiber auf den Kurs der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel ein, die das amerikanische Vorgehen und in letzter Konsequenz einen Militärschlag unterstützte. Die Zusicherung indirekter Hilfe durch die Bundeswehr wurde nicht kritisiert. Während die Unionsfraktion das Ultimatum der USA an Hussein Mitte März 2003 in einer Erklärung befürwortete, regte sich Widerstand in den Ländern. Erklärte Kriegsgegner wie die Ministerpräsidenten Peter Müller (Saarland) und Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt) warnten Merkel öffentlich, dass sie sich zu weit von der Position der Parteibasis entferne.

Ähnlich wie die Bundesregierung lehnte die FDP die Unterstützung eines amerikanischen Angriffs auf den Irak ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrates ab. Ein Einsatz der Bundeswehr im Irak kam für sie daher ebenfalls nicht in Frage. Kritisiert wurde der „Alleingang" der USA, der gegen das Völkerrecht verstoße und zu einer „Destabilisierung der Region" führen werde.[16] Gleichzeitig kritisierte die FDP die mangelnde „Bündnissolidarität" der Regierung und die Art und Weise, wie diese ihre Position außenpolitisch vertrat. Denn der „Alleingang" Schröders drohe Deutschland zu isolieren. Zudem wurde innerhalb der Bundestagsfraktion diskutiert, im Falle eines Krieges ohne UN-Mandat den Abzug der deutschen Soldaten aus den Überwachungsflugzeugen zu fordern. Dies erfolgte letztlich nicht.

Mit dem Grundsatz „Völkerrecht statt Bündnistreue" lehnte die PDS sowohl eine militärische Intervention im Irak als auch jede deutsche Unterstützung daran konsequent ab. Begründet wurde die Ablehnung sowohl völkerrechtlich und unter Berufung auf die Mehrheitsmeinung in der deutschen Bevölkerung als auch mit einer drohenden Eskalation. Sie forderte daher den sofortigen Abzug der deutschen Spürpanzer aus Kuwait, und den USA im Falle eines Krieges außerdem die Nutzung der Militärbasen zu verwehren.

Fazit

In den meisten Bundestagsparteien wird der Einsatz der Bundeswehr im Ausland nicht mehr grundsätzlich abgelehnt. Allein die PDS stimmte bis heute keinem deutschen Auslandseinsatz zu. Dennoch wurden bisher von

[15] Vgl. Wolfgang Schäuble, Plenarprotokoll 14/253, 13. September 2002, S. 25623.
[16] Guido Westerwelle, Plenarprotokoll 14/253, 13. September 2002, S. 25588.

keiner Partei verbindliche Kriterien aufgestellt, die erfüllt sein müssen, damit sie der Entsendung deutscher Streitkräfte zustimmt. Die völkerrechtliche Legitimation spielte in der Debatte zwar immer wieder eine Rolle, ist aber seit dem Kosovo-Krieg kein verbindlicher Maßstab mehr. Bei SPD und Grünen hat insbesondere die Angst, als regierungsunfähig zu gelten, wenn sie Auslandseinsätzen generell nicht zustimmen, zu einer Veränderung der ursprünglichen Position geführt. Die Befürworter übernahmen von Union und FDP bis Ende der 1990er Jahre die Argumente der gewachsenen Verantwortung Deutschlands, der notwendigen Bündnissolidarität und der drohenden Isolation. In der moralisch aufgeheizten Diskussion während des Kosovo-Konfliktes stand zudem der Schutz vor massiven Menschenrechtsverletzungen in Europa als Begründung im Vordergrund. Einem der Hauptargumente der Gegner, dass die militärischen Auslandseinsätze gegen das Grundgesetz verstoßen, wurde mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 die Grundlage entzogen. Sie machten später meist völkerrechtliche Bedenken geltend sowie den Schutz der Zivilbevölkerung. Die Wahrung deutscher Interessen wurde im Falle des Kosovo-Einsatzes *für* ein militärisches Eingreifen und im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg sowie dem Kongo-Einsatz *dagegen* ausgelegt. Im Libanon und in Afghanistan scheint sich die Bundeswehr hingegen in erster Linie zu engagieren, weil es die Verbündeten so wollen.

Nachtrag

Auch die jüngsten Auslandseinsätze der Bundeswehr sind umstritten. Der Entsendung deutscher Soldaten in die DR Kongo stimmten im Juni 2006 die Abgeordneten der Regierungsparteien SPD, CDU und CSU sowie der Grünen zwar mit großer Mehrheit zu. Unabhängig vom Abstimmungsverhalten lehnten Teile der Koalition den Einsatz jedoch wie FDP und PDS ab. Das Hauptargument der Kritiker war, dass die Operation nicht geeignet sei, ihr Ziel zu erfüllen, dem Kongo mehr Sicherheit zu bringen. In der Diskussion, Streitkräfte in den Nahen Osten zu entsenden, nahmen neben FDP und PDS auch die CSU und Teile der SPD eine ablehnende Haltung ein. Sie warnten davor, damit die guten Beziehungen zu Israel und den arabischen Staaten aufs Spiel zu setzen. Erst nach langem Zögern und unter Druck der Verbündeten stimmte die Regierung dem Einsatz zu. Im März 2007 hat der Bundestag zudem beschlossen, das deutsche Engagement in Afghanistan durch die Entsendung von Tornado-Aufklärungsflugzeugen zu erweitern. Der Widerstand zog sich jedoch durch alle Parteien. Zwei Unionspolitiker reichten gegen den Beschluss Verfassungsklage ein, ein Drittel der SPD-Abgeordneten stimmte dagegen, und Grüne sowie die FDP waren gespalten. Die PDS lehnte den Einsatz geschlossen als „Kampfeinsatz" ab.

Literaturverzeichnis

Beste, Ralf et al. (2003): Partner im Widerstand. In: Der Spiegel, Nr. 4, 2003, S. 22-26.

Florack, Martin (2005): Kriegsbegründungen, Sicherheitspolitische Kultur in Deutschland nach dem Kalten Krieg, Marburg.

Katsioulis, Christos/Nadoll, Jörg (2003): Der deutsche Diskurs zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr 1990-1994. In: Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (Hrsg.) (2003): Europäische Außenpolitik und nationale Identität. Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden, Bonn, S. 353-366.

Katsioulis, Christos (2004): Deutsche Sicherheitspolitik im Parteidiskurs: Alter Wein in neuen Schläuchen. In: Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos/Overhaus, Marco (Hrsg.) (2004): Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, S. 227-252.

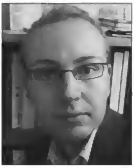
März, Wolfgang (1993): Bundeswehr in Somalia. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen zu Verwendung deutscher Streitkräfte in VN-Operationen, Berlin.

Meissler, Christine (2000): Der Einsatz der Bundeswehr im Ausland, Berlin.

Peters, Dirk (2001): The Debate About a New German Foreign Policy After Unification. In: Philippi, Nina (1997): Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main.

Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001): German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester.

Schwab-Trapp, Michael (2002): Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999, Opladen.



Benjamin Kleemann, M.A., geb. 1982, Studium der Politikwissenschaft, Neueren Geschichte und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Potsdam, ist Journalist bei der Nordwest-Zeitung in Oldenburg.
E-Mail: benjamin.kleemann@web.de



Deutsche Militärpolitik im Umbruch

Lutz Kleinwächter

Mit dem Ende der Ost-West-Systemkonfrontation entstand global eine neuartige Situation. Dabei waren die Einheit und die damit verbundene Wiedererlangung der vollen Souveränität Deutschlands von zentraler Bedeutung für das politische, ökonomische und auch militärische Kräfteverhältnis in Europa und darüber hinaus. Der spezifisch „deutsche Weg" durch die Jahrhunderte europäischer Geschichte hat damit eine neue Fassette bekommen. Eine Kontinuität der Außen- und Militärpolitik des geeinten Deutschlands aus der Vergangenheit heraus konnte es – von Einzelelementen abgesehen - nicht geben. Wo sollte diese Kontinuität auch herkommen? Aus dem Kaiserreich, aus der Weimarer Republik, absurderweise aus dem Dritten Reich oder aus den durch die Großmächte geschaffenen und dominierten deutschen Teilstaaten – Bundesrepublik und Demokratische Republik.

Nach 17 Jahren deutscher Einheit ist die Kompliziertheit und Langwierigkeit der erforderlichen, z.T. widersprüchlichen militärpolitischen Wandlungsprozesse des neuen Deutschlands überdeutlich. Die politische Klasse stellt sich den damit verbunden Aufgaben zunehmend und durchaus auch erfolgreich, ist aber noch mehrheitlich im west-/östlichen Sozialisierungsprozess befangen, d.h. der notwendigen Entwicklung im konzeptionellen Denken und praktischen Handeln hinterher. Die Neugestaltung deutscher Verteidigungspolitik nach der Einheit ist demgemäß ambivalent. Sie hat stabile und instabile Elemente, sie klebt an überholten Traditionen und wagt inkonsequent den Neuaufbruch. Nassauers Darlegungen in *WeltTrends 54* unter dem bewusst provozierenden Diktum „Militärmacht Deutschland?" fordern in diesem Kontext zum Nach- und Vordenken.

Neues altes Europa

1990 setzte ein Prozess der Neubestimmung deutscher Interessen ein. Dabei galt es auch, das militärpolitische Umfeld neu zu bewerten. (Völker-) Rechtliche Grundlagen dafür waren insbesondere der 2+4-Vertrag, die Charta der Vereinten Nationen, das Grundgesetz Deutschlands und die KSZE-Schlussakte. Dabei ging es aus deutscher Sicht um eine klare Prioritätensetzung. Vorrang hatte die Herstellung der deutschen Einheit. Dafür galt es die militärpolitischen Bedingungen der vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges zu erfüllen: wirksame Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung; keinerlei Gebietsansprüche gegen an-

dere Staaten; von deutschem Boden darf nur Frieden ausgehen; verfassungsrechtliche Strafbarkeit der Vorbereitung zur Führung eines Angriffskrieges; und dass das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und seiner Verfassung. Darüber hinaus wurde der Verzicht auf die Herstellung und den Besitz von atomaren, biologischen und chemischen Waffen bekräftigt und die Streitkräfte Deutschlands auf eine Personalstärke von 370.000 Mann beschränkt.[1]

Für beide deutschen Staaten war das Prinzip des (erst erzwungenen, später aktiv angenommenen) Multilateralismus ein Merkmal ihrer Außen- und Sicherheitspolitik. Im Vordergrund stand dabei die europäische, jeweils einseitige West- bzw. Ost-Einbindung. Das geeinte Deutschland hält bei Auflösung der Einseitigkeit im Wesen daran fest. Egon Bahr formulierte zugespitzt „Europa über alles"[2]. Demgemäß wurde die EU-Integration mit nachhaltiger Aktivität Deutschlands geografisch auf Ost- und Südosteuropa ausgedehnt und inhaltlich vertieft – inklusive der militärischen Komponente. Das damit verbundene Ziel ist die Erhaltung einer stabilen gesamteuropäischen Friedensordnung.

In diesem Zusammenhang bestand die vorrangige Aufgabe darin, die Beziehungen zur östlichen Militär- und wachsenden Energiegroßmacht Russland auf neuartige Grundlagen zu stellen. Schlüsselbegriff ist dabei die „Strategische Partnerschaft". Dahinter stehen, wenn auch widersprüchliche, so doch lange Traditionen, auf die hier nur mit den Stichworten Bismarck'sche Balancepolitik, Rapallo-Vertrag und West-Ost-Politik hingewiesen werden kann. In Kontinuität dazu sind die, nicht widerspruchsfreien, Aktivitäten der letzten drei Bundesregierungen zu sehen.[3] Von Kanzler Kohl, mit seiner Initiative, Russland in den Kreis der G7 aufzunehmen und russische Sicherheitsinteressen im Zuge der deutschen Einheit zu berücksichtigen sowie der Aktivitäten zur Schaffung des NATO-Russland-Kooperationsrates; über Schröders energiepolitische Russland-Politik und die zunehmend kritische Haltung zur „abenteuerlichen" USA-Militärpolitik, die in der Ablehnung deutscher Beteiligung am Irakkrieg gipfelte, bis hin zu Kanzlerin Merkel, die, bei aller Differenzierung, daran anknüpft und sich entsprechend dem

---

1 Vgl. 2+4-Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn September 1990, S. 38ff.

2 Vgl. Bahr, Egon (2000): Deutsche Interessen, Siedler Taschenbuch, Bertelsmann, S. 29.

3 Die Rolle der 40-jährigen Bündnisbeziehungen DDR-Sowjetunion ist dabei aus historischer Sicht zu bewerten; wird vom Autor als wichtig erachtet und sollte Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen sein.

Koalitionspapier vom 11. November 2005 „für eine strategische Partnerschaft mit Russland ein(setzt), die wir auf der Ebene der bilateralen Beziehungen und auf der Ebene der EU in allen Bereichen vorantreiben."[4]

Gleich wie man dies parteipolitisch wertet, Deutschland – und auch die EU – betreiben damit zunehmend eine „Balance- bis Äquidistanzpolitik" unter den Erfordernissen einer mulipolaren Welt. An der Entwicklung der Beziehungen Europas zu den USA und Russland/Osteuropa ist diese Tendenz deutlich.[5]

Neue (sicherheitspolitische) Priorität

Die sicherheitpolitische Diskussion in Deutschland ist außerordentlich militärlastig aufgeladen: Militärpolitische Leitlinien und Weißbücher werden publiziert; Strukturen, Aufgaben und Einsatzgrundsätze der Bundeswehr diskutiert; Auslandseinsätze Jahr um Jahr organisiert und insgesamt bislang ausgeweitet. Seit 1998 waren über 200.000 Bundeswehr- und Polizeiangehörige rotierend im Auslandseinsatz. Dies korrespondiert nur wenig mit den realen Krisen und Bedrohungen, mit denen Deutschland konfrontiert ist. Kanzler Schröder charakterisierte die Situation dezidiert auf der Sicherheitskonferenz in München am 12. Februar 2005: „Europa braucht heute einen militärischen Angriff auf seine Grenzen nicht mehr zu fürchten... Die strategischen Herausforderungen liegen heute sämtlich jenseits der alten Beistandszone des Nordatlantik-Paktes. Und sie erfordern primär keine militärischen Antworten."[6] Eines der entscheidenden Probleme, das in diesem Zusammenhang ins Blickfeld rückt, ist die energiepolitische Situation. Einerseits spitzen sich die Verteilungskonflikte um die Rohstoff- und Energieressourcen zu. Die Situation bewegt sich in Richtung einer ökologischen Destabilisierung und weltweiter Verteilungskriege. Andererseits ist eine dauerhafte ökonomisch-technologische Lösung der Energieproblematik in den nächsten Jahrzehnten sichtbar und real.

Bis zur ersten Ölkrise 1973 importierte die Bundesrepublik über 95 % ihres Erdöls aus den OPEC-Staaten. Danach wurde eine strategische Diver-

---

4 Gemeinsam für Deutschland. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, Verlag Union Betriebs-GmbH 2005, S. 156.

5 Von 1991 bis 2003: Verdoppelung des gegenseitigen Warenex-/imports Westeuropa-USA von ca.120/130 auf 250/190 Mrd. USD; demgegenüber Westeuropa-Osteuropa/Russland Verdreifachung von 50/50 auf 150/160 Mrd. USD. Eine Balance USA-EU-Osteuropa/Russland ist in der kommenden Dekade möglich.

6 www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&sprache=de&id=143& .

sifikation eingeleitet. Heute drittelt sich der deutsche Ölimport zwischen OPEC, Russland und EU-Eigenaufkommen. Darüber hinaus wurde eine Reservewirtschaft aufgebaut und der technologische Fortschritt zur Energieeinsparung vorangetrieben. Europa ist in diesem Zusammenhang von regionalen Krisen in seiner süd- und südostlichen Peripherie betroffen und an der Sicherheit der internationalen Transportwege interessiert. Ein Einsatz deutscher Streitkräfte bei der Wahrnehmung von Sicherheits- und/oder Energieinteressen ist dabei äußerst problematisch. Die Geschichte zeigt, Energieversorgung und Energiesicherheit sind militärisch nicht zu erzwingen. Erfolg kann nur eine langfristige Kooperation mit den Nachbarregionen Europas haben. Die strategische Partnerschaft mit Russland und Konzepte zur Schaffung einer Freihandelszone im Mittelmeerraum, inkl. der weiteren EU-Assoziierung von Anrainerstaaten, sind vernünftige Alternativvorstellungen zu militärischen Optionen.[7]

Neue Bündnisstrukturen!

Das geeinte Deutschland gehört der NATO an. Diese aber verlor ihren Widerpart und ist seitdem in einer Sinnkrise. Die US-Führung hat das nach 1990 frühzeitig erkannt und Konsequenzen gezogen. Forderungen von Bush senior nach einer „Neuen Weltordnung", die Übertölpelung der Verbündeten mit der neuen NATO-Einsatzstrategie im Zusammenhang mit dem völkerrechtswidrigen Kosovokrieg 1999; spätestens jedoch die Ereignisse seit dem Irakkrieg 2003 und der damit praktizierten Bildung einer „Koalition der Willigen" zeigen dies überdeutlich. Die NATO ist mit der Aufnahme immer neuer Staaten Ost- und Südosteuropas und der gleichzeitigen Entwicklung kooperativer Politik zu Russland politisch und militärisch überdehnt und nur noch begrenzt handlungsfähig. Das Scheitern der „Willigen" im Irak und die sich abzeichnende militärische Niederlage (von OEF und auch ISAF) in Afghanistan, forcieren diesen Prozess.

Europäische Alternativen wurden bereits 1992, wenn auch zögerlich, in Gang gesetzt. Im Unionsvertrag von Maastricht wurde die „Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ..., die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte"[8] beschlossen. Der strittige Kosovo-Krieg und die zunehmende USA-Spaltungspolitik gegenüber der EU, insbesondere vor und während des Irakkrieges, sowie aktuell im Zusammenhang mit der geplanten Stationierung von Raketenabwehrsystemen in

[7] Vgl. Kleinwächter, Lutz (2007): Energie-Außenpolitik, in: Deutsche Energiepolitik, Heft 16, S. 91ff..

[8] Vgl. DER VERTRAG, Europäische Gemeinschaft, Europäische Union, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1993, S. 179.

neuen EU-Mitgliedstaaten, treiben diese Entwicklung voran. Rot-Grün war dabei besonders aktiv. Schröder legte den Finger in die Wunde, als er auf der bereits zitierten Sicherheitskonferenz anmerkte, dass die NATO „nicht mehr der primäre Ort (ist), an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren. Dasselbe gilt für den Dialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, der in der heutigen Form weder dem wachsenden Gewicht der Union noch den neuen Anforderungen transatlantischer Zusammenarbeit entspricht."[9]

In einem mittelfristigen Übergangsstadium wird es weiterhin verschiedene Kombinationen der US-geführten NATO und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geben. Längerfristig wird jedoch eine Führungsrolle der USA zur Durchsetzung europäischer und deutscher Interessen nicht benötigt. Damit steht die NATO als militärische Organisation zur Disposition.

Das hat Konsequenzen für die konzeptionelle Gestaltung der deutschen Militär- und EU-Politik. Die ESVP, einschließlich der Schaffung einer europäischen Armee, bekommt zunehmende Bedeutung. Allerdings verstärkt sich angesichts der pro-USA-Positionen einer größeren Anzahl von EU-Staaten, die eine US-Führungsrolle für unabdingbar halten, auch bei der militärischen Integration die Entwicklung hin zu einem offenen (!) Kerneuropa. Deutschland und Frankreich stellen dabei den Kristallisationsraum dar. Eine Grundvereinbarung des Élysée-Vertrages von 1963, der eine Koordinierung der Außen- und Militärpolitik beider Staaten vorsah, aber von bundesdeutscher Seite wenig ausgefüllt werden konnte, würde damit seine langfristige Realisierung in der ESVP finden.

Neue Streitkräfte

Die Streitkräfte Deutschlands haben seit der deutschen Einheit einen nicht abgeschlossenen, tief greifenden Wandlungsprozess von der Verteidigungszur Armee im Einsatz durchlaufen. Sie waren vor 1990 auf die Fähigkeit zur Landesverteidigung ausgerichtet. Diese kombinierte Elemente einer Glaubwürdigkeit der Kriegsführung mit den Fähigkeiten der „Abschreckung". Als Hauptbedrohung wurden die Sowjetunion und der Warschauer Vertrag gesehen. Entsprechend waren die Militärstrategie, die Einsatzgrundsätze, die Organisation und Ausbildung sowie Bewaffnung der Bundeswehr im Rahmen der NATO auf einen Verteidigungskrieg gegen einen nahezu spiegelbildlichen Gegner ausgerichtet. Die gegenseitige Abschreckung funktionierte dahingehend, dass im Ergebnis eines Krieges die Vernichtung beider Seiten drohte.

9 Ebenda, www.securityconference.de/konferenzen/rede...

Die militärischen Herausforderungen haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt. Deutschland hat nur verbündete und friedliche Nachbarstaaten, ein militärischer Konflikt in Zentraleuropa ist nicht realistisch und ein globaler Großkrieg nahezu ausgeschlossen. Dem gemäß wurden 1992 und 2003 Verteidigungspolitische Richtlinien und 2006 ein Weißbuch verabschiedet, die dieser veränderten Situation Rechnung tragen sollen. Auf dieser Grundlage werden die aktuellen militärpolitischen Ziele und Einsatzgrundsätze der Bundeswehr bestimmt. Dabei geht es insbesondere um den modularen Aufbau der Kampfeinheiten, eine flexible, den Herausforderungen eines „asymmetrischen Krieges" entsprechende Bewaffnung. Das heißt u.a. Kampfhubschrauber statt schwerer Panzer, Aufklärungskapazitäten sowie Fähigkeiten zum Luft- und Seetransport. Die Operationsfähigkeit sollte dabei schwerpunktmäßig auf Europa und seine Randzonen beschränkt bleiben. Vorstellungen über einen Ausbau der Infrastruktur zur permanenten Teilnahme an Kampfhandlungen in bis zu fünf Konfliktherden, die auch noch erfolgreich beendet werden sollen, sind angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre illusionär. Darüber sollte auch nicht die angestrebte Vernetzung mit den militärischen Kapazitäten der Verbündeten hinwegtäuschen.

Im nuklearen Bereich traf Deutschland zwei Grundsatzentscheidungen: Erstens verzichteten beide deutsche Staaten schon 1969 auf Kernwaffen und traten dem Vertrag über nukleare Nichtweiterverbreitung bei. Und zweitens beschloss Deutschland im Jahre 2000 den Ausstieg aus der Atomenergie. Deutschland hat damit als industrieller Großstaat und Militärmacht eine verantwortungsbewusste Vorbildfunktion im militärischen und ökonomisch-technologischen Sinne übernommen. Dahingehend ist die Forderung nach Abzug der letzten US-amerikanischen Nuklearwaffen aus Deutschland nur folgerichtig.

Diese Entscheidungen gehen einher mit einer grundlegenden Änderung deutscher Gesamtpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Hauptorientierung auf nichtmilitärische, friedlich-marktwirtschaftliche Integration in Europa gewährleistete einen bislang historisch einmaligen Aufstieg Deutschlands in der Weltwirtschaft, einen nachhaltigen Wohlstand der Bevölkerung und stabilisiert die Entwicklung der Nachbarstaaten. Damit erweitert sich auch der internationale Einfluss und Handlungsspielraum Deutschlands.

Handlungskatalog

Für die Entwicklung der deutschen Außen- und Militärpolitik sind aus meiner Sicht folgende praktische Maßnahmen in den nächsten Jahren von Bedeutung:

1. Verstärkung und Konzentration der zivilen Entwicklungshilfe, inkl. ihrer Organisation und Finanzierung. Der Umfang dieser Hilfe sollte dabei beschleunigt von gegenwärtig 0,3% auf die von der UNO beschlossenen 0,7% des Bruttoinlandsproduktes angehoben werden. Eine besondere Rolle spielen dabei der Ausbau der Kulturinstitute und die Schaffung von Sozial- und Bildungseinrichtungen.

2. Die Kombination der zivilen Entwicklungshilfe mit dem Einsatz von Streitkräften ist, mit Blick auf die (negativen) Erfahrungen in den laufenden Auslandseinsätzen, kritisch zu überdenken.

3. Einleitung einer schrittweisen Rückzugsstrategie der Bundeswehr aus dem Ausland. Einheimischen Helfern ist dabei, ähnlich wie es die USA praktizieren, die Möglichkeit des Asyls in Deutschland zu gewähren.

4. Der Umbau von der Verteidigungs- zu einer Armee im Einsatz ist auf ein Mindestmaß zu beschränken. Im Rahmen der Schaffung einer Europaarmee ist die Stärke der Bundeswehr weiter reduzierbar.

5. Grundsätzliche rechtliche Vorraussetzung für den Einsatz der Bundeswehr oder von Polizeikräften ist ein Mandat des UN-Sicherheitsrates. Das Argument, Deutschland könne sich nicht vom Veto Russlands und/oder Chinas abhängig machen, geht an den Realitäten der Welt vorbei.

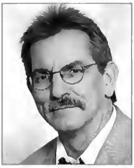
6. Verstärkung der Beteiligung des Parlaments an der Entscheidungsfindung für den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland. In diesem Zusammenhang ist eine Zweidrittelmehrheit der Bundestagsabgeordneten anzustreben. Das entspräche dann auch einer stärkeren Repräsentanz der Willensbildung im Volk (z.Zt. sind über 60% gegen Auslandseinsätze der Bundeswehr).

7. Die Mandate der Einsatzkräfte müssen umfassend und klar definiert werden. Das betrifft vor allem Ziel, Aufgaben und Zeitraum. Grundsätzlich ist vor dem Einsatz über ein Exit-Konzept zu befinden, falls die Erfüllung der Ziele scheitert, was bislang mehrheitlich der Fall ist.

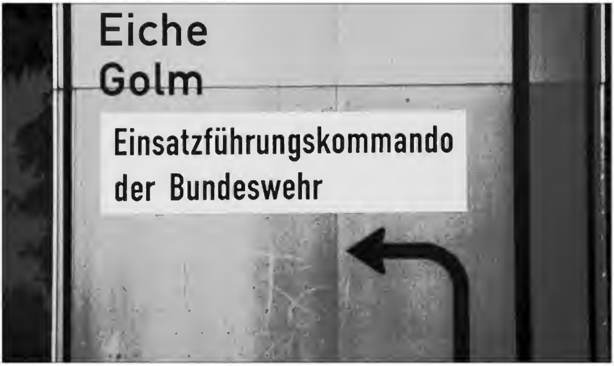
8. Die Größenordnung der Einsatzkräfte sollte deutlich beschränkt gehalten werden und sich auf Spezial- und Kommandostreitkräfte und das Technische Hilfswerk beschränken. Insgesamt ist eine deutliche Umverteilung der Gewichtung von Armeeaufgaben zugunsten von Polizei-/Rechtsfunktionen, vor allem der Ausbildung und Beratung, vorzunehmen.

9. Die Vorbildfunktion Deutschlands im nuklearen Bereich – Verzicht auf Nuklearwaffen und Ausstieg aus der Kernenergie – ist mit den Forderungen nach Abzug der US-Kernwaffen aus Deutschland und der Nichtstationierung von US-Raketenabwehrsystemen in Ost- und Südosteuropa auszubauen. Diese Position ist überzeugender, wenn die deutschen Rüstungsexporte eingeschränkt werden.

10. Nachdrücklich sind Initiativen zu entwickeln, um die NATO in ein politisches Konsultativgremium umzuwandeln. Falls das nicht gelingt, sollte (mittelfristig) Orientierung auf einen Austritt aus der militärischen Organisation der NATO genommen werden. Im Rahmen der ESVP und gemeinsam mit Frankreich und anderen Staaten der EU ist Deutschland ausreichend geschützt.



Dr. Lutz Kleinwächter, geb. 1953, Politikwissenschaftler; Arbeitsschwerpunkte: Wirtschafts-, Europa- und Militärpolitik; Vereinsvorsitzender WeltTrends e.V.; jüngste Publikation: Deutsche Energiepolitik (Hrsg.), Potsdam 2007.
E-Mail: L.Kleinwächter@welttrends.de



Wider den „euro-atlantischen Internationalismus"

Berliner Republik und Entgrenzung der Bundeswehr

Jürgen Rose

Das Recht muß nie der Politik, wohl aber
die Politik jederzeit dem Recht gehorchen.
Immanuel Kant, 1798[1]

Ob Hegels berühmt-berüchtigte „List der Geschichte" hinter der Entscheidung wirkte, erstmals wieder deutsche Soldaten mit Kampfauftrag in fremde Länder zu entsenden, nachdem der preußische Militarismus in der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs am eigenen Größenwahn zugrunde gegangen war, mag dahinstehen. Fest steht, dass gerade diejenigen, die stets mit besonderem Nachdruck beansprucht hatten, das neue, friedfertige Deutschland zu repräsentieren – Sozialdemokraten und Bündnisgrüne – sich fortan als Protagonisten eines in der (wieder)vereinigten Berliner Republik aufscheinenden Neo-Wilhelminismus gerierten; man war halt wieder wer.

Frieden mit aller Gewalt schaffen?

Den Präzedenz- und Sündenfall bildete der im März 1999 von der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien – immerhin ein souveränes Mitglied der Vereinten Nationen – geführte, aus völkerrechtlicher Sicht sehr zweifelhafte Luftkrieg, der als „humanitäre Intervention" deklariert worden war. Im zweiten Fall wurde nach den „Mammutverbrechen" (Helmut Schmidt) von New York und Washington im September 2001 der einzig verbliebenen Weltmacht USA vom damals amtierenden Bundeskanzler Gerhard Schröder „uneingeschränkte Solidarität" zugesichert und danach die Bundeswehr mit einer äußerst knappen Mehrheit des Deutschen Bundestages in den Kampfeinsatz nach Afghanistan entsandt. Die Art und Weise, wie dieser Beschluss dem Parlament vom Bundeskanzler abgepresst worden war, bedeutete tendenziell ein Unterlaufen des vom Bundesverfassungsgericht mit Bedacht in seinem Urteil vom 12. Juli

* Der Autor, Oberstleutnant der Bundeswehr, vertritt in diesem Beitrag nur seine persönlichen Auffassungen.

1 Kant, Immanuel: Streit der Fakultäten, 1798, in: Karl Vorländer: Immanuel Kant. Der Mann und das Werk, Hamburg 1992, S. 226.

1994[2] formulierten Parlamentsvorbehaltes für den Einsatz der Bundeswehr jenseits der Landesgrenzen. Zugleich ist spätestens seit diesem Zeitpunkt bei der politischen Kontrolle des deutschen Militärs eine klare, fortdauernde Machtverschiebung weg von der Legislative, hin zur Exekutive festzustellen. Das ist besorgniserregend.[3]

Vergessen ist in der Berliner Republik offensichtlich die einstmals so betonte „Kultur der Zurückhaltung", mit der nach 1945 die desaströse deutsche Politik der kriegerischen Mittel beantwortet wurde. Zeitweilig waren in den 1990er Jahren mehr als 10.000 deutsche Soldaten rund um den Globus verteilt, ohne dass bislang hinter dem demonstrierten militärpolitischen Aktionismus eine klare Strategie erkennbar geworden wäre. Die selbstherrlich verkündete „Enttabuisierung des Militärischen" durch Rot-Grün korrespondierte mit einem unter politischen Entscheidungsträgern in Mode gekommenen Bellizismus. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden – mit tatkräftiger Unterstützung durch das Bundesverfassungsgericht! – die in der Charta der Vereinten Nationen kodifizierten Einschränkungen des Rechts zur militärischen Gewaltanwendung immer weiter ausgehöhlt. Gerade die in der NATO verbündeten westlichen Demokratien missbrauchen ihre Streitkräfte immer häufiger für Einsätze, die durch völkerrechtliche Mandate entweder nicht hinreichend oder gar nicht abgedeckt sind. In besorgniserregender Weise entwickelt sich ein global ausufernder militärischer Interventionismus, der in Deutschland mit der Rhetorik von der *„Normalisierung der deutschen Außenpolitik"* legitimatorisch unterfüttert wird. Nahezu unisono konstatiert die politische Klasse dieser Republik – konterkariert allenfalls von der oppositionellen LINKEN –, dass Deutschland *„keinen Sonderstatus"* mehr beanspruchen könne. Von der Nation werde fortan erwartet, vermehrt *„internationale Verantwortung"* zu übernehmen. Darüber hinaus wird proklamiert, dass eine solche *„Friedensmacht, die seit langem für Ausgleich und internationale Hilfe"* sorge, historisch nunmehr als unbelastet zu gelten habe.

Derlei Worthülsen, mit denen die unrühmlichen Etappen der jüngeren deutschen Vergangenheit entsorgt werden sollen, gehören zum Dummdeutsch der politischen Klasse in diesem Lande. In ihnen reflektiert sich eine Art pubertäre Unbefangenheit der Berliner Republik. Indes handelt es sich schlechterdings um Geschichtsklitterung. Aber die Bundesrepublik Deutschland kann überhaupt nur im Bewusstsein der deutschen Geschichte ihrer internationalen Verantwor-

---

2 Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juli 1994 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. und 20. April 1994 – 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 – BVerfGE 90, 286 – Bundeswehreinsatz.

3 Vgl. Fischer-Lescano, Andreas: Hat der Kanzler das Prinzip der Gewaltenteilung überstrapaziert? Das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament muss dringend geklärt werden. Auch der Beschluss des Militär-Einsatzes in Afghanistan ist fragwürdig, in: Frankfurter Rundschau vom 22. November 2001, S. 7.

tung gerecht werden. Eine Erkenntnis, die wiederum zwingend eine Kultur der Zurückhaltung beim militärischen Agieren in der internationalen Politik einschließt.

Unter Federführung der USA hat sich in geradezu atemberaubender Weise ein Paradigmenwechsel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik vollzogen. Galt zu Zeiten des Kalten Krieges die Parole *„Frieden schaffen mit weniger Waffen"*, so handeln die schwarz, rot, grün und manchmal gelb gewandeten Hohepriester des globalen Interventionismus getreu der Maxime: Frieden schaffen mit aller Gewalt. Propagandistisch camoufliert wird diese Politik mit Begrifflichkeiten wie *„Politischer Pazifismus"*, *„Krieg gegen den Terrorismus"* , *„Humanitäre Intervention"* und neuerdings auch *„Responsability to Protect"*. Tatsächlich handelt es sich indes vornehmlich um Globalisierungskriege im Interesse des Clubs der Reichen.

Tatbestand: Staatsterrorismus

Dabei fallen die Ergebnisse der militärischen Interventionspolitik während der vergangenen Dekade eher ernüchternd aus. Regelmäßig verschärfen diese Kriege, vor allem aufgrund völlig unverhältnismäßiger Luftwaffeneinsätze, die ohnehin meist katastrophalen Zustände in den jeweiligen betroffenen Gesellschaften. Und genauso regelmäßig ist zu konstatieren, dass der erwartete politische Nutzen bei der Schaffung dauerhaft stabiler Friedenszustände bis dato nirgendwo erreicht wurde. Besonders irritiert die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung – üblicherweise mit dem Euphemismus „Kollateralschaden" belegt – welche die angeblich „chirurgische" Kriegführung in bisher noch jedem Fall verursacht hat. So übersteigt die Zahl der im von George W. Bush und seinen neokonservativen „Crazies" ausgerufenen „Global War on Terror" unschuldig zu Tode gekommenen Zivilisten die Zahl der durch die Terroranschläge in den USA und anderen westlichen Ländern Getöteten erheblich. Wie aber kann es um die Moral einer Interventionspolitik mit militärischen Mitteln bestellt sein, die es billigend in Kauf nimmt, Unschuldige zu Opfern zu machen, um andere Unschuldige zu retten, erlittene Verluste zu rächen oder präventiv potenzielle Opfer zu schützen? Wenn Terrorismus gemeinhin bedeutet, unschuldige Menschen für politische Ziele zu opfern, dann erfüllt auch das Töten von Zivilisten aus dem Cockpit eines Kampfjets zweifellos den Tatbestand des Terrorismus – des Staatsterrorismus.

Geht man zudem davon aus, dass aus Elend Verzweiflung resultiert und Verzweiflung wiederum Hass und Gewalt hervorbringt, dann müssten eigentlich am dringlichsten Strategien der Elendsbekämpfung entwickelt werden. Militärische Interventions- bzw. Terrorbekämpfungsstrategien erscheinen daher vor allem unter längerfristiger Perspektive als eher nachrangig, weil sie auf die Bekämpfung der Symptome statt auf die der Ursachen von Gewalt und

Terror gerichtet sind. Nichtsdestoweniger werden unbeirrt für militärische Gewalt-, respektive Gegengewaltpotenziale sowie für militärische Abenteuer am Hindukusch und anderswo ungeheure Summen verschwendet, wohingegen Investitionen in zivile Konfliktlösungsprojekte einen vielfach höheren *Return on Invest* garantieren würden. Nirgendwo äußert sich die anachronistische Militärgläubigkeit augenfälliger als im neuen *„Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr"*, das Verteidigungsminister Franz-Josef Jung am 25. Oktober letzten Jahres der Öffentlichkeit präsentierte.

Das Weißbuch 2006

Endgültig festgeschrieben wird darin die *Transformation* der Bundeswehr von einer klassischen Abschreckungs- und Verteidigungstruppe zur postmodernen Interventions- und Angriffsarmee mit globalem Auftrag. Angelegt war dies bereits im Weißbuch von 1994 unter Volker Rühe. Der Schlüsselbegriff lautet: *Entgrenzung* – und zwar in vielfacher Hinsicht. Zunächst manifestiert sich diese in einem geografisch wie inhaltlich „globalisierten" Sicherheitsbegriff, zu dem im Weißbuch 2006 ausgeführt wird: *„Deutschlands Sicherheit ist untrennbar mit der politischen Entwicklung Europas und der Welt verbunden. Dem vereinigten Deutschland fällt eine wichtige Rolle für die künftige Gestaltung Europas und darüber hinaus zu."*[4] Nahezu beliebig, quasi allumfassend dehnt man das Verständnis von Sicherheit aus: *„Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist."*[5] Mit diesem rhetorischen Kunstgriff einer tautologischen Ausweitung des Sicherheitsbegriffs wird versucht, dem angesichts der real existierenden weltpolitischen Problemlagen ernüchternd ineffektiven militärischen Instrumentarium eine Legitimität zu bewahren, die eigentlich längst obsolet geworden ist. Zugleich werden die bislang vom Grundgesetz vorgegebenen strikten verfassungsrechtlichen Schranken, denen die Sicherheitspolitik Deutschlands unterworfen ist, im Weißbuch zu lediglich noch zu beachtenden *„Orientierungspunkten"*[6] verkürzt. Besonders proble-

[4] Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2006 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, Oktober 2006, S. 8, http:// www.bundeswehr.de und http://www.weissbuch.de.

[5] Ibid., S. 24.

[6] Ibid., S. 23.

matisch muss dies im Hinblick auf die unabdingbar geltenden Verfassungsnormen der unmittelbaren Völkerrechtsbindung sowie des Friedensgebotes erscheinen. Ebenso entgrenzt werden die *„Interessen deutscher Sicherheitspolitik"*.[7] In diesem Kontext ist die Rede von *„globalen Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen"*, der zu begegnen ist, der *„Stärkung der internationalen Ordnung"* sowie *last but not least* vom *„freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands"*, den es zu fördern gilt. Dementsprechend global gestaltet sich auch der neue Auftrag[8] für die deutschen Streitkräfte. So sichert die Bundeswehr primär die *„außenpolitische Handlungsfähigkeit"*, was immer darunter zu verstehen sein mag, und leistet einen *„Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen"*. Der klassische Auftrag zur Landes- und Bündnisverteidigung entfällt zwar nicht völlig, genießt indes unmissverständlich nur sekundäre Bedeutung. Völlig konsequent findet sich an oberster Stelle des im aktuellen Weißbuch definierten Aufgabenkatalogs für die deutschen Streitkräfte die *„[i]nternationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus"*, und erst dahinter rangiert der *„Schutz Deutschlands und seiner Bevölkerung"*.[9]

Angesichts dieser Entwicklung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der damit verbundenen *Transformation* der Bundeswehr scheint es dringend angebracht, den Blick auf den völker- und verfassungsrechtlichen Rahmen zu richten, den die höchstrichterliche Rechtsprechung in den letzten Jahren für den Gebrauch des deutschen Militärs gespannt hat.

Bundesverfassungsgericht *versus* Bundesverwaltungsgericht

In seinem epochalen Urteil vom 12. Juli 1994, den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit betreffend, hatte das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe noch ausdrücklich offen gelassen, wie der in Art. 87a Grundgesetz kodifizierte Verteidigungsauftrag der Bundeswehr zu interpretieren sei. Damals hatten die Verfassungsrichter festgestellt: *„Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen. Nach Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG stellt der Bund ‚Streitkräfte zur Verteidigung' auf; nach Art. 87a Abs. 2 GG dürfen diese Streitkräfte ‚außer zur Verteidigung' nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Die mannigfachen*

[7] Ibid., S. 23f.
[8] Ibid., S. 62.
[9] Ibid., S. 64f.

Meinungsverschiedenheiten darüber, wie in diesem Zusammenhang die Begriffe der ‚Verteidigung' und des ‚Einsatzes' auszulegen sind, und ob Art. 87a Abs. 2 GG als eine Vorschrift zu verstehen ist, die nur den Einsatz der Streitkräfte ‚nach innen' regeln will, bedürfen in den vorliegenden Verfahren keiner Entscheidung. Denn wie immer dies zu beantworten sein mag, jedenfalls wird durch Art. 87a GG der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 24 Abs. 2 GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen."[10] Elf Jahre später stellte das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig dann mit seinem aufsehenerregenden Urteil vom 21. Juni 2005 [11] eindeutig, umfassend und zugleich erschöpfend klar, wie der Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes nach Art. 87a zu interpretieren ist. Zunächst bekräftigt das Gericht die verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung, indem es feststellt: *„Die primäre Aufgabe der Bundeswehr ergibt sich dabei aus Art. 87a Abs. 1 GG, wonach der Bund Streitkräfte ‚zur Verteidigung' aufstellt."*[12] Nach Auffassung der Richter ist damit zum einen der *„Verteidigungsfall"* nach Art. 115a GG gemeint, mit anderen Worten eine Situation, in der das *„Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht"*. Der entscheidende Passus hinsichtlich der Reichweite des Verteidigungsbegriffs im Grundgesetz folgt unmittelbar: *„Da der Normtext des Art. 87a Abs. 1 und 2 GG von ‚Verteidigung', jedoch - anders als die zunächst vorgeschlagene Fassung - nicht von ‚Landesverteidigung' spricht und da zudem der verfassungsändernde Gesetzgeber bei Verabschiedung der Regelung im Jahre 1968 auch einen Einsatz im Rahmen eines NATO-Bündnisfalles als verfassungsrechtlich zulässig ansah, ist davon auszugehen, dass ‚Verteidigung' alles das umfassen soll, was nach dem geltenden Völkerrecht zum Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta), der die Bundesrepublik Deutschland wirksam beigetreten ist, zu rechnen ist."*[13] Höchstrichterlich widerlegt ist hiermit die häufig vorgetragene Auffassung, das Grundgesetz begrenze den Einsatz der Bundeswehr auf die Verteidigung des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland sowie des NATO-Vertragsgebiets. Stattdessen definieren die Bundesverwaltungsrichter einen weiten Verteidigungsbegriff, der alles umfasst, was die UN-Charta erlaubt, zugleich beschränken sie jenen aber eben auch strikt auf deren Bestimmungen. Denn, so die Richter, *„Art. 51 UN-Charta gewährleistet und begrenzt in diesem Artikel für jeden Staat das – auch völkergewohnheitsrechtlich allgemein anerkannte – Recht zur ‚individuellen' und zur ‚kollektiven Selbst-*

10 Vgl. Bundesverfassungsgericht: a. a. O., 1994, S. 355f.

11 Bundesverwaltungsgericht: Urteil des 2. Wehrdienstsenats vom 21. Juni 2005 – BVerwG 2 WD 12.04.

12 Bundesverwaltungsgericht: a.a.O., S. 29.

13 Ibid., S. 30.

verteidigung´ gegen einen ‚bewaffneten Angriff', wobei das Recht zur ‚kollektiven Selbstverteidigung´ den Einsatz von militärischer Gewalt – über den Verteidigungsbegriff des Art. 115a GG hinausgehend – auch im Wege einer erbetenen Nothilfe zugunsten eines von einem Dritten angegriffenen Staates zulässt (z.B. ‚Bündnisfall´). Der Einsatz der Bundeswehr ‚zur Verteidigung´ ist mithin stets nur als Abwehr gegen einen ‚militärischen Angriff' (armed attack nach Art. 51 UN-Charta) erlaubt, jedoch nicht zur Verfolgung, Durchsetzung und Sicherung ökonomischer oder politischer Interessen."[14]

Die rechtlichen Hürden für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte legen die Bundesverwaltungsrichter demnach sehr hoch, indem sie die Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung strikt auf die in der UN-Charta vorgesehenen Fälle (Kap. VII und Art. 51) begrenzen: *„Ein Staat, der sich – aus welchen Gründen auch immer – ohne einen solchen Rechtfertigungsgrund über das völkerrechtliche Gewaltverbot der UN-Charta hinwegsetzt und zur militärischen Gewalt greift, handelt völkerrechtswidrig. Er begeht eine militärische Aggression."*[15] Und, so das Gericht im Hinblick auf die deutschen Unterstützungsleistungen für den angloamerikanischen Aggressionskrieg gegen den Irak im Jahre 2003 weiter, *„Eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt ist selbst ein völkerrechtliches Delikt."*[16]

Derartige Skrupel freilich vermögen die Richter am Karlsruher Bundesverfassungsgericht offenbar nicht zu plagen, wie sie mit ihrem am 3. Juli dieses Jahres ergangenen, nach 1994 und 2001, dritten und wahrlich bemerkenswerten Urteil[17] zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr eindrucksvoll unter Beweis stellen. Darin begründen sie, vermutlich ohne es überhaupt zu merken, nichts anderes als eine Doktrin des »euro-atlantischen Internationalismus« – Genosse Leonid Breschnew, würde darob vermutlich vor Freude in seiner Kreml-Gruft rotieren, hatte er selbst doch dereinst das Prinzip des „sozialistischen Internationalismus" verkündet – im Westen besser bekannt als Breschnew-Doktrin.[18]

Weltweites Interventionsrecht

Der globale Hegemonieanspruch der NATO, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteilsspruch konstituiert, entspringt aus zwei Prämissen. Zum

---

[14] Ibid., S. 30.
[15] Ibid., S. 73.
[16] Ibid., S. 81.
[17] Vgl. Bundesverfassungsgericht: 2 BvE 2/07 vom 3.7.2007, Absatz-Nr. (1 - 90) http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070703_2bve000207.html.
[18] Vgl. Obermann, Emil (Hrsg.): Verteidigung. Idee, Gesellschaft, Weltstrategie, Bundeswehr. Ein Handbuch, Stuttgart 1970, S. 79ff.

einen, so die Richter, *„können, wie der 11. September 2001 gezeigt hat, Bedrohungen für die Sicherheit des Bündnisgebiets nicht mehr territorial eingegrenzt werden."* [19] Soll heißen: Da sich die Risiken globalisiert haben, darf demzufolge auch die atlantische Allianz global agieren und intervenieren. Zur Rechtfertigung militärischer Gewaltanwendung genügt nach Auffassung des Gerichts stets ein wie auch immer gearteter *„Bezug zur eigenen Sicherheit im euro-atlantischen Raum"* [20] – und mag dieser auch noch so sehr an den Haaren herbeigezogen sein, wie etwa die Erklärung, von Afghanistan aus sei ein bewaffneter Angriff gegen die USA erfolgt. Kurzum: Immer wenn die NATO ihre Sicherheitsinteressen berührt sieht, ist sie nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts weltweit zur Intervention befugt – die bloße Behauptung genügt. Keineswegs sei, so die Verfassungsrichter, hiermit eine strukturelle Veränderung des ursprünglichen Vertrages über ein *„klassisches Verteidigungsbündnis"* [21] verbunden, dem der Deutsche Bundestag 1955 zugestimmt hatte. Denn andere militärische Einsätze als den gegenseitigen Beistand im Bündnisfall regle der NATO-Vertrag nicht ausdrücklich, und daher seien *„auch Krisenreaktionseinsätze erlaubt, ohne dass dadurch der Charakter als Verteidigungsbündnis in Frage gestellt würde."* [22]

Zudem konnte das höchste deutsche Gericht auch keinerlei Anhaltspunkte dafür finden, dass sich das atlantische Bündnis von seiner friedenswahrenden Zwecksetzung abgekoppelt hätte. Denn nach Ansicht der Verfassungshüter *„manifestiert sich in den Erklärungen der Staats- und Regierungschefs der Allianz anlässlich des NATO-Gipfels in Riga vom 28. und 29. November 2006 der Wille der NATO, auch ihre Operation in Afghanistan auf das Ziel der Wahrung und Stabilisierung des Friedens auszurichten"* [23] – und an solcher Zusicherung lupenreiner Demokraten sind Zweifel schließlich völlig unangebracht. Die höchstrichterliche Eloge auf das nordatlantische Friedensbündnis gipfelt in der abschließenden Feststellung: *„Auch in den Teilen der Erklärungen, die über das Engagement der NATO in Afghanistan hinausgehen, finden sich keine Anhaltspunkte für eine Abkehr der NATO von ihrer friedenswahrenden Ausrichtung, zumal auch dort betont wird, die NATO halte unverrückbar an den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen fest."* [24] Wo Frieden draufsteht, ist auch Frieden drin, lautet demnach die blauäugige Maxime der Verfassungshüter.

19 Bundesverfassungsgericht: a. a. O., 2007, <67>.
20 Ibid., <50, 51, 59, 67>.
21 Ibid., <52>.
22 Ibid., <52>.
23 Ibid., <90>.
24 Ibid., <90>.

Lizenz zum Völkerrechtsbruch

Was schlussendlich dem Fass den Boden ausschlägt, ist freilich der Umgang der Verfassungsrichter mit dem Völkerrecht. So begründen nach Auffassung des Gerichts *„Völkerrechtsverletzungen durch einzelne militärische Einsätze der NATO, insbesondere die Verletzung des Gewaltverbots, nicht bereits für sich genommen einen im Organstreitverfahren rügefähigen Verstoß"* [25]. Auch nimmt das Bundesverfassungsgericht *„keine allgemeine Prüfung der Völkerrechtskonformität von militärischen Einsätzen der NATO"*[26] vor. De facto erteilt das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteilsspruch der atlantischen Allianz eine Lizenz zum Völkerrechtsbruch. Nach dem frivolen Motto: Ein bisschen Völkerrechtsbruch kann nicht schaden, konstatieren die höchsten deutschen Richter allen Ernstes, dass *„selbst wenn man von einer punktuellen Zurechnung einzelner Völkerrechtsverstöße ausginge, sich damit jedenfalls keine Abkehr der NATO von ihrer friedenswahrenden Zielsetzung begründen ließe."*[27] Und weiter heißt es im Urteil: *„Um mit dem ISAF-Einsatz einen systemrelevanten Transformationsprozess der NATO weg von der Friedenswahrung belegen zu können, müsste dieser Einsatz insgesamt als Verstoß gegen das Völkerrecht erscheinen"*[28].

Im Klartext: Solange weder die Bundesregierung noch die NATO selbst dumm genug sind zu erklären, sie führten einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg, solange lässt das Bundesverfassungsgericht sie ohne Vorbehalt gewähren, solange dürfen sie die Bundeswehr für die weltweite „Friedenssicherung" mit Militärgewalt missbrauchen. Auf die Frage: Wollt ihr den globalen Krieg?, antwortet das oberste Gericht der Republik und zugleich Hüter des Grundgesetzes inbrünstig: NATO befiehl, wir folgen!

„Re-Transformation" der Bundeswehr

Das Elend einer Rechtsprechung, mit welcher das Bundesverfassungsgericht der durchgreifenden Militarisierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik Carte Blanche erteilt, hat vor Jahren schon der Frankfurter Rechtswissenschaftler Andreas Fischer-Lescano auf den Punkt gebracht. *„Es ist befremdlich, dass das Bundesverfassungsgericht zwar in allerlei symbolischen Konflikten zu 'Kruzifix´-Urteilen und 'Soldaten-sind-Mörder´-Entscheidungen aufgerufen sein soll, aber dann, wenn Soldaten vielleicht tatsächlich Mörder sind und sich an militärischen Auseinandersetzungen beteiligen, die eventuell völkerrechts- und*

[25] Ibid., <74>.
[26] Ibid., <74>.
[27] Ibid., <87>.
[28] Ibid., <87>.

verfassungswidrig sind, eine direkte verfassungsrechtliche Klärung an Verfahrensfragen scheitert. Krieg oder Frieden, Frieden durch Krieg und das Bundesverfassungsgericht, der Wächter über die deutsche Staatsgewalt, hat nichts zu sagen?" [29] Gerade angesichts dieses Phänomens der „höchstrichterlichen Desertion vor der Verfassung"[30] sollte sowohl die Rückbesinnung auf eine der Vernunft und der Humanität verpflichtete „Kultur der Zurückhaltung" als auch die „Re-Transformation" der Bundeswehr zur einzigen Form von Militär, die überhaupt als legitim denkbar ist, nämlich die einer Abschreckungs- und Verteidigungsarmee, wieder auf der politischen Agenda stehen.

Prinzipien für einen sicherheitspolitischen Grundkonsens

Auf einer solchen Ausgangsbasis ließen sich die Prinzipien für einen zukunftsfähigen sicherheitspolitischen Grundkonsens wie folgt definieren: Eine Beteiligung an internationalen Militäreinsätzen käme, *erstens*, ausschließlich dann in Frage, wenn sie völkerrechtlich eindeutig zulässig ist. Nur so lässt sich gewährleisten, dass durch solche Einsätze das Recht gewahrt und nicht neues Unrecht geschaffen wird. Deutschland darf *zweitens* solche Einsätze niemals in alleiniger nationaler Kompetenz unternehmen, sondern sich nur im Verbund mit anderen Partnern an Militäroperationen beteiligen, primär im Rahmen internationaler Organisationen wie UNO oder OSZE. Eine Autorisierung allein durch NATO oder Europäische Union ohne entsprechendes Mandat von UNO oder OSZE stellt keine hinreichende Legitimationsbasis für einen Einsatz der Bundeswehr dar. *Drittens* müssen folgende Fragen befriedigend beantwortet sein: Gibt es ein klares Mandat? Ist die militärische Aktion in sinnvoller Weise in ein umfassendes politisches Lösungskonzept eingebettet? Sind die verfügbaren Mittel hinreichend, um einer solchen Mission zum Erfolg zu verhelfen? Ist die Verhältnismäßigkeit zwischen dem erstrebten Ziel und den möglicherweise in Kauf zu nehmenden Zerstörungen gewahrt? Gibt es eindeutige Erfolgskriterien und damit eine absehbare zeitliche Begrenzung? Bestehen Überlegungen für den Fall, dass der angestrebte Erfolg sich wider Erwarten doch nicht erreichen lässt? *Viertens* müssen, bei sich deutlich abzeichnenden Kampfeinsätzen, zwingende Gründe eine deutsche Beteiligung erfordern. Je höher das Risiko für die Soldaten, desto höher müssen die Werte sein, die es zu verteidigen gilt. Das geforderte Risiko, unter Umständen auch für das eigene Leben, muss für die Soldaten, aber auch für die Bevölkerung zu Hause, von den politischen Entscheidungsträgern zweifelsfrei begründet werden können. Die Teilnahme deutscher Streitkräfte an internationalen Militäreinsätzen bedarf *fünftens* der parlamentarischen

---

[29] Fischer-Lescano, Andreas: a. a. O., S. 7.

[30] Vgl. Bommarius, Christian: Fahnenflüchtige Verfassungsrichter, in: Berliner Zeitung vom 4. Juli 2007.

Zustimmung, wie vom Bundesverfassungsgericht entschieden. Angesichts der politischen Tragweite solcher Einsätze und der möglichen Gefährdung der Soldaten ist ein parteiübergreifender Konsens auf hohem Niveau anzustreben. Knappe Parlamentsmehrheiten, die womöglich nur aufgrund der Fraktions- und Koalitionsdisziplin gerade eben zustande gekommen sind, erscheinen mit dieser Forderung kaum zu vereinbaren. Als deutliches politisches Signal sowohl an die Öffentlichkeit als auch an die betroffenen Soldaten sollten daher Auslandseinsätze der Bundeswehr vom Deutschen Bundestag zukünftig grundsätzlich nur mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden können. Dies scheint auch deshalb geboten, weil die Feststellung, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird (Verteidigungsfall), gemäß Artikel 115a des Grundgesetzes ebenfalls der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedarf.

Breite öffentliche Debatte notwendig

Darüber hinaus sind in der Vergangenheit gravierende demokratische Defizite im parlamentarischen Legitimationsverfahren zutage getreten. So untergräbt die qua Vertrauensfrage erzwungene Akklamation im Bundestag das Vertrauen der Soldaten in die politische Führung und vermag daher keinesfalls eine akzeptable Legitimationsgrundlage für Kriegseinsätze der Bundeswehr im Ausland darzustellen. Zudem exekutiert die Bundesregierung mit dem aktuellen Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr mit Unterstützung von rund zwei Dritteln der Bundestagsabgeordneten eine Politik gegen den erklärten Willen von mehr als drei Vierteln der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes. Es erscheint daher mehr als angebracht, eine breite öffentliche Diskussion darüber zu führen, inwieweit sich unter dem Aspekt demokratischer Partizipation die Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten aller Bürger im Hinblick auf die für das Staatswesen existentiell bedeutsame Frage von weltweiten Einsätzen des deutschen Militärs erweitern lassen. Der „Dienst am Frieden" soll einigend wirken und nicht Anlass zu neuen Kontroversen geben.



Jürgen Rose, geb. 1958, Oberstleutnant, Dipl.-Pädagoge und Publizist. Ausbildung u.a. in Fort Bliss, Texas; External Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; seit 2003 beim Wehrbereichskommando IV, München; Vorstandsmitglied des „Darmstädter Signals"; zahlreiche Publikationen zur Sicherheitspolitik.
E-Mail: j-rose@t-online.de

Sicherheitsinteressen am Hindukusch – Desinteresse zuhause?

Anna Geis

Otfried Nassauer wirft am Ende seines WT-Beitrags Fragen auf, die in einer kritischen Debatte über die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr erörtert werden sollten: So müssten erstens die internationalen wie innerstaatlichen Rechtsgrundlagen der Einsätze präziser gefasst werden. Zweitens sollten die „Interessen" Deutschlands im Rahmen multinationaler Entscheidungsarrangements wie NATO und EU als sowohl einschränkender wie ermöglichender Faktor stärker reflektiert werden. Drittens sei es notwendig, deutlicher und klarer als bislang sachliche, konfliktfallbezogene Kriterien für eine Beteiligung an einem Einsatz auszuweisen. Schließlich sei die Frage zu diskutieren, wie viel Militär Deutschland für die Bearbeitung neuartiger internationaler Sicherheitsprobleme benötige, und ob nicht die zivilen Komponenten der deutschen Sicherheitspolitik gestärkt werden sollten, um das „Krisenmanagement" effektiver zu gestalten.

Diese vier Fragen, die in einer Debatte über Gegenwart und Zukunft (sicherlich auch junge Vergangenheit) der Auslandseinsätze der Bundeswehr berücksichtigt werden sollten, implizieren allesamt die Forderung nach mehr Rationalität bei der Entscheidung über Militärmissionen. Rationalität wird hierbei zweifach verstanden: Zum einen als Orientierung an Sachangemessenheit, die durch die Selbstbindung der Politik an internationales und nationales Recht, durch Beachtung von Sachkriterien und der Zielsetzung von möglichst effektivem „Krisenmanagement" durch eine Mischung militärischer und ziviler Komponenten gewährleistet werden soll. Zum anderen wird hier Rationalität als Maßstab im Sinne eines aufgeklärten Eigeninteresses gefordert. Die Bundesregierung soll beim Abwägen von Sinn und Zweck einer Militärmission im Auge behalten, dass Deutschland unter Umständen eigene „Interessen" hat, die eine Nichtbeteiligung gebieten.

Nassauers Beitrag fügt sich mit der Forderung nach einer umfassenden Debatte und der Präzisierung der Entscheidungsgrundlagen für Bundeswehreinsätze in eine allgemeine Stimmungslage von vielen Politikern, Medienvertretern und Wissenschaftlern ein. Diese kann mit Unbehagen und Interventionsskepsis – wenn nicht gar als beginnende Interventionsmüdigkeit – beschrieben werden. Nach 15 Jahren Auslandseinsätzen, innerhalb derer das Bundeswehrengagement schrittweise ausgedehnt wurde, mehren sich die Stimmen, die detaillierte Kosten-Nutzen-Bilanzen bisheriger Einsätze und auch mehr Zurückhaltung bei künftigen Engagements einfordern. Die Anzeichen einer wachsenden Interventionsskepsis zeigten sich im Vorfeld des Kongo-Einsatzes im Jahr

2006, als deutlicher als zuvor über Risiken und Gefahren einer deutschen Beteiligung und einer möglichen Überforderung der Bundeswehr gesprochen wurde. Die relativ kurze und in ihrer Zielsetzung eng begrenzte Kongo-Mission stieß bei den Bundesbürgern mehrheitlich auf Ablehnung, wird von der Bundesregierung jedoch als klarer Erfolg gewertet. Die dauerhafte und sich schleichend entgrenzende Mission in Afghanistan, die auf unterschiedlichen Mandaten beruht, wirft dagegen immer weitere Probleme und kritische Fragen auf – wie es derzeit scheint, könnte sich über das deutsche Engagement in Afghanistan die lange geforderte Grundsatzdebatte tatsächlich noch entzünden. Der Sonderparteitag der Grünen und die Kontroverse innerhalb der SPD um die Fortsetzung des Mandats für die Operation Enduring Freedom im Herbst 2007 zeigen das Bedürfnis nach einer solchen Debatte.

Jenseits dieser aktuellen Ereignisse gibt es jedoch seit längerem weitere Indikatoren dafür, dass nicht nur die Entscheidungsgrundlagen für Bundeswehreinsätze für verbesserungsbedürftig gehalten werden, sondern dass insgesamt die Angemessenheit des Engagements westlichen Militärs bei internationalen Problemlagen kritischer beobachtet wird: In diesem Sinne sind etwa jüngere Bemühungen einiger Sicherheits- und Verteidigungsexperten der Bundestagsparteien zu sehen, „Kriterienkataloge" als Orientierungshilfen für Entscheidungen über Bundeswehreinsätze zu entwickeln. Und es dürfte auch kein Zufall sein, dass im Jahr 2007 eine Reihe von Publikationen, die an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis angesiedelt sind, ihre Schwerpunkte – ähnlich wie die aktuellen *WeltTrends*-Hefte – entweder den Bundeswehrbeteiligungen oder der Effektivität von Militärinterventionen bzw. Friedensmissionen widmen (z.B. das Friedensgutachten 2007, die Zeitschriften *Internationale Politik* und *Friedens-Warte*). Die in solchen Publikationen, aber auch verstärkt in Zeitungskommentaren vorgebrachte Forderung, Militäreinsätze „auf den Prüfstand" zu stellen, scheint so allmählich in breiteren Zirkeln der Politik und der Öffentlichkeit Befürworter zu finden. Denn in der Friedensforschung herrscht eine kritische Betrachtungsweise von Militärinterventionen seit langem vor.

Insoweit steht eine Reihe von Otfried Nassauers Diskussionsvorschlägen im Einklang mit immer häufiger genannten Wünschen nach einer umfassenden sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland. Deren Ausbleiben wird nicht nur von Sicherheits- und Verteidigungsexperten der Parteien beklagt, sondern auch von den Bundesverteidigungsministern. Bereits Peter Struck zeigte sich verwundert darüber, dass seine viel zitierte Formel, Deutschlands Sicherheit werde auch am Hindukusch verteidigt, keine größere Erregung hervorgerufen hatte. Verteidigungsminister Jung unterstrich schließlich im Frühjahr 2006 – angesichts der zunehmenden Kritik an der wachsenden Beteiligung Deutschlands an internationalen Militäreinsätzen –, dass die Bundesregierung jeweils genau überprüfen müsse, ob eine Beteiligung an einem international avisierten Militäreinsatz im Interesse Deutschlands liege. Das neue *Weißbuch zur Sicher-*

heitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006 sollte als „Standortbestimmung" der deutschen Sicherheitspolitik in dieser Frage nicht nur mehr Klarheit schaffen, sondern auch die innerstaatliche Debatte anstoßen. Die Vorstellung des Weißbuchs im Oktober 2006 wurde jedoch von den Fotos mit deutschen Soldaten in Afghanistan, die mit Totenschädeln posierten, in den Hintergrund gedrängt. Über die tagelange, letztlich jedoch nur kurzfristige Erregung über diese Fotos geriet das Weißbuch nahezu in Vergessenheit.

Es mutet seltsam an, dass offenbar so viele politische Akteure eine „große Debatte" wünschen (wenn auch mit unterschiedlichen Motiven und Erwartungen), aber nicht imstande sind, diese anzustoßen. Zumindest in politischen Arenen, wie im Parlament oder auf Parteitagen, sollte es nicht besonders schwierig sein, auch Grundsatzdebatten anzusetzen – sofern dies tatsächlich gewünscht wird. Allerdings wird unter der umfassenden Debatte von vielen Akteuren nicht einfach nur eine Parlamentsdebatte verstanden, da es diese anlässlich von Entscheidungen über Einsätze und Mandatsverlängerungen ja ohnehin gibt. Die Bundeswehr ist ein „Parlamentsheer", d.h. die Bundesregierung muss für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestags einholen (Parlamentsvorbehalt). Gewünscht wird inzwischen eine über Fragen eines einzelnen Einsatzes hinausgehende Selbstverständigung, die nicht nur die parteipolitische Arena betrifft, sondern auch in die Gesellschaft hineingetragen wird.

„Freundliches Desinteresse"

Wie Otfried Nassauer in seinem Beitrag zeigt, hat sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren stark verändert. Die *Folgen* des Politikwechsels vom Verteidigungs- zum Interventionsauftrag werden zwar zunehmend von Politikern reflektiert, jedoch trifft dies alles auf ein eher geringes Interesse der Bundesbürger. Bundespräsident Horst Köhler beklagte 2005 in einer bemerkenswerten Rede zum 50-jährigen Bestehen der Bundeswehr das „freundliche Desinteresse" der Bundesbürger gegenüber ihren Streitkräften. Deren tief greifende Umstrukturierung zu einer „Armee im Einsatz" werde nicht wirklich wahrgenommen und den Bürgern fehle ein Bewusstsein über den inzwischen erreichten Stand der Einsatzrealität der Bundeswehr.

Man mag zunächst fragen, warum dieses Desinteresse der Bürger überhaupt problematisch sein soll. Zum einen ist internationale Sicherheitspolitik eine hochkomplexe Angelegenheit, die wie keine andere eine klassische Domäne von Exekutiven darstellt und in der „politische Führung" als geradezu lebensnotwendig erachtet wird. Bürgern wird in diesen Fragen zumeist wenig Kompetenz und Urteilskraft zugetraut. Zum anderen könnte die Diagnose des „freund-

lichen" Desinteresses eine breite Akzeptanz der Bevölkerung für die Auslandseinsätze signalisieren – insofern gäbe es hier keine Anzeichen für demokratische Defizite. Gegen solche Argumente ist jedoch einzuwenden, dass der Einsatz von (zumal deutschem) Militär eine äußerst sensible und heikle Option von demokratischer Außenpolitik darstellt. Ein Bereich, in dem es im wörtlichen Sinn um Leben und Tod von Menschen geht, sollte in einer Demokratie ebenso wenig der öffentlichen und damit kritischen Diskussion entzogen werden, wie jedes andere Politikfeld. Das Desinteresse von Bürgern begünstigt Tendenzen der Selbstermächtigung demokratischer Regierungen, die aufgrund der Internationalisierung von Sicherheitspolitik im Rahmen von NATO und EU ohnehin angelegt sind. Und gerade wenn Politiker heute betonen, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufgelöst seien (und damit zum Teil auch die Aufhebung der Trennung von Militär- und Polizeiaufgaben im Inneren zu legitimieren versuchen), wäre gleichzeitig die Ansicht obsolet, es genüge vollkommen, wenn sich Bürger für innenpolitische Belange interessierten.

Nicht zuletzt ist es auch im Hinblick auf die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft wichtig, dass die Umstrukturierung und die Einsätze der Bundeswehr kritisch beobachtet werden. Der Wandel des Soldatenbildes betrifft schließlich die Gesellschaft direkt, insofern Mitglieder dieser Gesellschaft Einsatzerfahrungen in Kriegs- und Nachkriegsgebieten machen, über die bislang relativ wenig öffentlich gesprochen wird. Was westliche Soldaten in Afghanistan oder im Irak tun, ist nicht nur für die Konfliktgebiete relevant, sondern wirkt auch auf die Entsendestaaten zurück. Diese gleichsam „innere", gesellschaftsrelevante Seite der Bundeswehreinsätze verdient größere öffentliche Aufmerksamkeit, als ihr bislang zuteil wird: Wie die Erfahrungen der Soldaten die Betroffenen (und auch die Institution Bundeswehr) verändert, und welche Meinungen in der Bevölkerung bezüglich der Einsätze vorherrschen. Die entsprechende Forschung dazu steht noch an ihrem Beginn und wird, insoweit es sie gibt, jenseits eines engen Expertenkreises kaum wahrgenommen. In der Fachliteratur über die sicherheitspolitische Kultur Deutschlands wurde der damaligen westdeutschen Bevölkerung zu Zeiten des Kalten Kriegs eine „anti-militaristische" Haltung bescheinigt. Aufgrund der historischen Belastung als aggressiver und militaristischer Staat und der im Kalten Krieg hinzutretenden Furcht vor einer möglichen kriegerischen Auseinandersetzung der beiden Supermächte auf deutschem Territorium habe sich eine tiefe Kriegsabneigung in der Bevölkerung entwickelt. Es scheint trotz des Vorliegens von Umfragen nicht ganz klar zu sein, wie die Einstellungen der Bevölkerung heute, nach 15 Jahren Auslandseinsätzen der Bundeswehr, beschrieben werden können. Bundespräsident Köhler hat versucht, dies mit der Formulierung des „freundlichen Desinteresses" auf den Punkt zu bringen. Obgleich sich gegenwärtig mit der ansteigenden

Aufmerksamkeit für den Afghanistan-Einsatz dieses freundliche Desinteresse auch bei der Bevölkerung in ein eher kritisches Interesse wandeln könnte, liegt der Bundespräsident mit seiner Beobachtung im Kern sicherlich nicht falsch.

Wieso dieses Desinteresse der Bürger?

Erstens sind die Aufgaben der Bundeswehr schrittweise ausgedehnt und in der ersten Phase der 1990er Jahre vor allem mit humanitären Argumenten legitimiert worden. Das historisch schwer belastete deutsche Militär sollte nunmehr im Dienst „guter" Gründe eingesetzt werden. Zudem waren es ausgerechnet die rot-grünen Bundesregierungen, die die Interventionstätigkeit Deutschlands weiter ausdehnten. Wie es der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder selbst formulierte, führte dessen Regierungspolitik zu einer „Enttabuisierung des Militärischen". Dies war vermutlich nur deshalb möglich, weil beide Parteien beim Gros der Bevölkerung nicht im Verdacht standen, deutsches Militär wieder zum Instrument großmannssüchtiger Weltpolitik zu machen. Die rot-grüne Sicherheitspolitik hat so auch zur Schwächung der deutschen Friedensbewegung beigetragen, da diese einen erheblichen Teil ihrer parteipolitischen Bündnispartner verlor. Eine dauerhafte Mobilisierung gegen Parteien zu erreichen, die selbst als militärkritisch bis -ablehnend galten, war schwierig. Weniger Polarisierung bedeutet häufig jedoch auch weniger Aufmerksamkeit.

Zweitens ist das verbreitete Bild von deutschen Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz das der „zivilen Aufbauhelfer" und „Friedenssicherer". Berichten Bildmedien überhaupt über die Bundeswehr im Einsatz, dann vermitteln sie in der Regel genau dieses „freundliche Gesicht" des Militärs. Die tief greifende Umwandlung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint so vielen im Gewand recht harmloser Sozialarbeit. Dieser „Imagewandel" hängt mit einem internationalen Funktionswandel des Militärischen zusammen, der sich seit Ende des Ost-West-Konflikts vollzogen hat (und der von Otfried Nassauer in seinem Beitrag beschrieben wird) und der sich auf das Bild des Krieges auswirkt. Während der jüngste Irakkrieg auch in der Öffentlichkeit als Krieg wahrgenommen wurde, stimmen zahlreiche Einsätze von Militär nicht mehr mit dem konventionellen Bild vom Krieg überein. Das medial vermittelte Bild des Krieges verändert sich auch durch die Tatsache, dass Militär- und Polizeiaufgaben bei zahlreichen internationalen Missionen ineinander fließen. Es gibt heute Einsatzformen mit jeweils unterschiedlichen administrativen, quasi-polizeilichen, infrastrukturellen und politischen Komponenten. Dass Soldaten auch internationale Polizeiaufgaben übernehmen und in den Medien auch häufig als freundliche Ordnungshüter dargestellt werden, kann bei der Bevölkerung der Entsendestaaten auch größeres Verständnis für die Legitimität des Engagements erzeugen. Wird aber eher die zivil-ordnungserhaltende Seite der Einsätze wahrgenommen und nicht das Töten und Verletzen, drohen kriegerische

Handlungen und auch die Gefahr für Leib und Leben von Soldaten verharmlost zu werden. Es ist kaum verwunderlich, dass insbesondere die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg und am Krieg gegen die Taliban noch die meiste Aufmerksamkeit erlangte, waren beides doch Kampfeinsätze. Auch die Debatte Anfang 2007 über den Tornado-Einsatz im Süden Afghanistans und die Notwendigkeit eines neuen parlamentarischen Mandats deuten auf diesen Zusammenhang zwischen wahrgenommener Gefährlichkeit und erhöhtem öffentlichen Interesse hin.

Drittens fehlt Wissen über die Auslandseinsätze. Es ist schwierig, unabhängige Forschung in Krisengebieten durchzuführen, und auch Journalisten sind zum großen Teil auf die Informationspolitik des Militärs oder der Regierungen angewiesen. Umfragen zufolge fühlen sich viele Bürger über die Auslandseinsätze schlecht informiert; ihr Wissen ist gering. An dieser Stelle ist auch kritisch zu vermerken, dass eine Reihe von Formeln der deutschen Sicherheitspolitik wie etwa „Friedenssicherung", „Stabilisierung" und „Krisenmanagement" mehr zur Verschleierung von Sachverhalten beitragen als zu deren Erhellung. Die Aufgaben von Militär bzw. Sicherheitspolitik werden oft genug in einer Sprache beschrieben, die Harmlosigkeit suggeriert und zugleich wenig Analyse erlaubt. Diese Unehrlichkeit in der politischen Rhetorik dürfte kaum dazu führen, dass Bürger, die sich mehr Informationen wünschen, dieser Art von politischem Diskurs mit größerem Interesse folgen wollen.

Viertens sind wenige Bürger selbst von den Auslandseinsätzen betroffen, und das neue Aufgabenspektrum rückt die Streitkräfte in weite geografische Ferne. Die Umstände und Folgen internationaler Militäreinsätze werden weniger direkt erfahren als etwa Auswirkungen von innenpolitischen Reformen wie der Gesundheits- oder Steuerreform. Auch wenn deutsche Politiker behaupten, bei den Auslandseinsätzen gehe es um nichts weniger als die Verteidigung des eigenen Landes oder überhaupt die „nationalen Interessen Deutschlands", berührt dies nur wenige in ihren eigenen Lebenserfahrungen. Allerdings ändert sich dies in dem Maße, in dem immer mehr Soldaten Auslandseinsätze mitmachen und in ihrem direkten Lebensumfeld von diesen Erfahrungen berichten. So wird mit wachsender Interventionserfahrung vertmutlich auch in der deutschen Gesellschaft die Frage häufiger gestellt werden, wie etwa mit traumatisierten Angehörigen der Streitkräfte umzugehen ist.

Fünftens lockern sich über die kontinuierliche Verringerung der Wehrpflichtigenzahl und Wehrpflichtzeit die Verbindungen zwischen Gesellschaft und Streitkräften. Mag die zunehmende Verkleinerung und Professionalisierung der Streitkräfte aus Effizienzgründen, d.h. funktionalen militärischen Gründen, für eine „Interventionsarmee" geboten sein, so führt dies auch zu einer schleichenden Ausgliederung aus dem Wahrnehmungsumfeld der Bürger.

Kritische Bestandsaufnahmen unumgänglich

Die genannten Gründe sind Überlegungen zu strukturellen, kognitiven und mentalen Bedingungen innerhalb der deutschen Gesellschaft, die Desinteresse begünstigen. Es sind Vermutungen, da es zu diesen Fragen trotz einiger Umfragen und Erhebungen zu wenig Forschung gibt. Wenn jedoch diese Gründe triftig sind, hätte dies auch Konsequenzen für die von vielen geforderte „umfassende Diskussion". So wünschenswert eine große sicherheitspolitische Debatte wäre, die nicht auf die politische Arena beschränkt bliebe, sondern auch in die Gesellschaft hineinreichte, so unwahrscheinlich erscheint sie vor diesem Hintergrund. Aus friedenspolitischer Sicht dürfte dieses Ausbleiben einer großen Debatte jedoch nicht zu einem weiteren Gewöhnungseffekt der Gesellschaft an immer weitere Einsätze führen.

Eine bessere Orientierung über Sinn, Zweck und Nutzen der Auslandseinsätze bleibt ein grundsätzliches Desiderat gerechter und nachhaltiger Friedenspolitik von Demokratien. Eine solche Orientierung kann auch über kleinere Schritte erreicht werden. Erste Anknüpfungspunkte hierzu könnten durchaus die jüngeren Überlegungen einzelner Bundestagsparteien darstellen, Kriterienkataloge, Kommissionen oder Sonderparteitage zu nutzen, um die Entscheidungsgrundlagen bei Auslandseinsätzen transparenter zu machen bzw. laufende Einsätze zu bewerten. Ohnehin ist eine öffentlich zugängliche, d.h. nicht nur innerhalb der Bundeswehr und der Exekutive zirkulierende, Evaluierung der laufenden und abgeschlossenen Einsätze überfällig, um die Angemessenheit militärischer Mittel einschätzen und belastbare Exit-Strategien entwickeln zu können. Da die Einsätze nur mit anderen Staaten gemeinsam durchgeführt werden und daher verschiedene Interessen einbezogen sind, wäre hier gewiss einiges an Widerstand und Konfliktpotenzial zu erwarten. Nichtsdestotrotz sind (selbst)kritische Bestandsaufnahmen unumgänglich.



Dr. Anna Geis, geb. 1971, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main; Studium der Politikwissenschaft und Geschichte in Darmstadt, Warwick/UK und Promotion an der Universität Hamburg. Derzeit Leiterin eines Projekts zur „Kriegsbeteiligung westlicher Demokratien".
E-Mail: Geis@hsfk.de

Im Banne friedenspolitischer Beschwörungsformeln
Deutsche Militärpolitik zwischen Interessen und Ideologie

Alexander Siedschlag

„Frieden schaffen ohne Waffen" war der Slogan der Friedensbewegung Anfang der 1980er Jahre. Es war die Zeit des NATO-Doppelbeschlusses und seiner Umsetzung. Wenn man den Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"[1] aus dem Jahr 2004 zur Hand nimmt, gewinnt man den Eindruck, der seinerzeitige Straßenfegerspruch sei heute salonfähig, ja zu einem politischen Credo geworden; dies auch in der Militärpolitik. Unter der Formel zivil-militärischer Kooperation im Krisenmanagement, innerhalb dessen neuerdings die taktische CIMIC-Doktrin *(civil-military cooperation)* der NATO zu einem Rezept für *nation building* übersteigert wird, wandeln sich deutsche Soldaten zu bewaffneten Entwicklungshelfern. Was über die Wiederaufbauvideos, die uns von den CIMIC-Teams der Bundeswehr erreichen, allerdings nicht vermittelt wird, kann man dem Weißbuch der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 entnehmen: Die Bundeswehr praktiziert mehr und mehr selbst Politik.

Das beschränkt sich nicht darauf, dass CIMIC-Offiziere versuchen, zerstrittene Dorfpotentaten an einen Tisch zu bringen, sondern es ist ein militärpolitischer Paradigmenwechsel. Die Bundeswehr, so das Weißbuch, „sichert die außenpolitische Handlungsfähigkeit", sie „ist für eine aktiv gestaltende deutsche sicherheits- und Verteidigungspolitik unverzichtbar" und sie „fördert" das „politische Ziel einer eigenständigen europäischen Handlungsfähigkeit".[2] Sie „fördert" dieses Ziel dem Weißbuch zufolge wohlgemerkt – und dient also nicht lediglich seiner Erreichung. Die Bundeswehr als Lobbyist in der deutschen und europäischen Militärpolitik? Dies wäre jedenfalls eine nicht völlig unnatürliche Überkompensation des jahrzehntelang kultivierten Zivilmachtfanatismus, der

---

1 Die Bundesregierung: Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung". Berlin, 12. Mai 2004, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf (abgerufen am 30.07.2007).

2 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006. Online-ausgabe. (Berlin, 25. Oktober 2006), http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPW631INFODE/WB2006_oB_sig.pdf.pdf?yw_repository=youatweb (30.07.2007), S. 62.

nach dem Motto funktionierte: „Wozu noch den Kopf verrenken, wenn wir für den Frieden sind?“[3]

Von ewigen Friedensprozessen

Trotzdem ist schwer zu sagen, was eigentlich mit deutscher Militärpolitik gemeint sein könnte; denn den dazugehörigen Begriffsinhalt – militärische Interessen und Aktivitäten Deutschlands – darf es offenbar noch immer nicht geben. Wie sonst wäre zu erklären, dass seit „Somalia“, „Srebrenica“ u.a. von wachsender auch militärisch zu übernehmender deutscher Friedensverantwortung gesprochen wird, aber der Gegenbegriff, der Krieg, politisch um nichts in der Welt existieren darf, sondern nur „Friedensprozesse“, in deren Zuge sich alle Kriegsakte als bedauerliche Missgeschicke auf dem Weg zur zivilen Konfliktbearbeitung interpretieren lassen: vom israelisch-palästinensischen „Friedensprozess“ bis zum „schwierigen Friedensprozess“ in Afghanistan. Kann einmal beim besten Willen von keinem Friedensprozess gesprochen werden, so wie im Kosovokrieg (1999), dann wird in Deutschland die vielleicht hilfloseste Formel der internationalen Staatengemeinschaft, die „humanitäre Katastrophe“ (die im Grunde das selbst ausgestellte Armutszeugnis der Staaten dafür ist, dass sie sich, vor allem völkerrechtlich, nicht über den Charakter einer Krise und die Frage der Intervention einigen können) unversehens zur innenpolitischen Legitimationsfloskel, ja fast zu einer einem Sicherheitsratsmandat gleichkommenden moralpolitischen Versicherungspolice für einen (völker-)rechtlich auf wakkeligen Beinen stehenden Militäreinsatz.

Kein Wunder also, wenn es in Deutschland Militärpolitik höchstens als *last-resort*-Appendix von Friedenspolitik oder noch besser von „ziviler Konfliktbearbeitung“ geben kann und darf, wenn internationale Krisen über den deutschen Michel anscheinend hereinbrechen wie unvorhergesehene Naturereignisse und dieser darauf nach langem Ringen mit spirituellen Selbstanzeigen reagiert: Ein „Tabubruch“ sei es, zu dem die böse Welt einen genötigt habe, und wenn man es recht bedenke, sei dieser Tabubruch aber genau das, was es gebraucht habe, damit man seine Verantwortungsbereitschaft unter Beweis stellen könne. So geschehen zum Beispiel im Rahmen der politischen Deklarationen zur Entsendung von Bundeswehrsoldaten zum Einsatz im Libanon im Rahmen der *peacekeeping*-Operation UNIFIL, an der Grenze zu Israel.

[3] Kurt Bartsch: Sozialistischer Biedermeier, in: Zwiebelmarkt – Komisches und Satirisches aus drei Jahrzehnten – Gedichte. Berlin: Eulenspiegel Verlag, 1978, S. 232.

Verwaltete Krisenprävention

Viel mehr als Dämonisierung und Moralisierung aus einem Guss hat die deutsche Politik in der Tat nicht zu bieten, wenn es im Rahmen der viel besagten vernetzten, umfassenden Sicherheitsvorsorge um militärpolitische Fragen geht. Helga Haftendorn u.a. sprachen in ihrem Buch „Verwaltete Außenpolitik"[4] davon, dass zusammenhängende, abteilungsübergreifende Konzepte bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik schon aus bürokratiestrukturellen Gründen kaum zu verwirklichen seien. Nimmt man die klassischen bürokratietheoretischen Annahmen von Graham Allison[5] hinzu, so darf man erwarten, dass sich diese Problematik in Politikfeldern, in denen es auf ressortübergreifende Kooperation bzw. Koordination ankommt, noch potenziert. Mit bissiger Zunge könnte man den Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" in diesem Sinne als Beleg dafür lesen, wie es dem Auswärtigen Amt gelungen ist, das Politikfeld Krisenprävention breitestmöglich zu besetzen und das Verteidigungsressort dabei zu marginalisieren. Aber auch nüchtern gelesen erscheint der Ansatz des Aktionsplans zum großen Teil paradox: Einerseits gilt Krisenprävention demnach als „fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik und damit eine Querschnittsaufgabe, die in der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche verankert sein muss."[6] Andererseits betont der Aktionsplan, dass „militärische Instrumente der Krisenprävention" nicht zu seinen Bestandteilen gehörten, aber der durch ihn verkörperte „umfassende Ansatz" natürlich „die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention" berücksichtigte.[7]

Im Endeffekt schränkt der Aktionsplan jedoch die militärpolitischen Aspekte von Konfliktprävention auf die tertiäre Prävention (das *peace-making* und *post-conflict peacebuilding*) ein und reduziert sie auf die Bereitstellung eines sicheren Umfelds für den jeweiligen Friedensprozess.

Dagegen beschreibt das maßgeblich vom Verteidigungsministerium gestaltete Weißbuch deutsche Militärpolitik bzw. ihre Vergegenständlichung in der Bundeswehr als „unverzichtbares Instrument einer umfassend angelegten Politik der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung."[8] Aber welchen Gesichtspunkten, vor allem welchen Interessen könnte und sollte solch eine umfassend angelegte Politik folgen?

---

4 Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.): Verwaltete Aussenpolitik: Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1978.

5 Graham Allison/Philip Zelikow: Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2. Aufl., New York: Longman, 1999.

6 Aktionsplan (Anm. 1), S. 1.

7 Ebd.

8 Weißbuch (Anm. 2), S. 62.

Aktionismus der Beliebigkeit

Aus Sicht des politischen Realismus, der sich selbst als Friedenstheorie versteht,[9] haben Interessen immer einen wesentlichen Handlungsbezug. Es gibt aus realistischer Sicht keine Interessen ohne zugehörige Versuche, sie auch zu verwirklichen oder gegen Widerstand durchzusetzen: Interesse und Macht sind zwei Seiten einer Medaille. Da niemand überall und mit allen Mitteln gleichzeitig handeln kann, braucht man ein einsichtiges Richtmaß, das dazu dient, eine kluge Auswahl zu treffen und die passenden Handlungsinstrumente zu finden. Interessen sind solch ein Richtmaß.

So gesehen zäumt die deutsche Politik des Pferd von hinten auf, wenn sie von konstellationsbeschreibenden Kategorien ausgeht, aus denen sie kategorische Handlungsrahmen zu gewinnen sucht, aber keine situationsangemessenen Interessenbestimmungen mehr vornehmen kann. Vieles im Weißbuch war von der Diskussion darüber beherrscht, ob deutsche Sicherheitspolitik nun einem „Multilateralismus" oder einem „Multinationalismus" verpflichtet sein soll (Otfried Nassauer arbeitet in seinem *WeltTrends*-Beitrag auch mit beiden Begriffen). Das ist eine Diskussion, die dazu führte, dass aus dem Weißbuch der „Multilateralismus" herausgestrichen und bis auf wenige Stellen (die in der Hektik der Endredaktion wohl übersehen worden waren) durch „Multinationalismus" ersetzt wurde, sprechaktlicher Ausdruck neuen deutschen Tatendranges für den Frieden.

„Multinationalismus" soll bedeuten, dass es sich bei der deutschen Beteiligung an militärischen Aktionen im Rahmen internationaler Sicherheitsinstitutionen um keinen Automatismus, sondern um jeweils souveräne Einzelentscheidungen handelt. Tatsächlich finden solche Einzelentscheidungen jedoch typischerweise nicht in einem *politischen* Sinne statt, indem sie unter anderem nach Abwägen relevanter Interessen wirklich *getroffen* würden. Vielmehr lässt man sich in „Friedensprozesse" hineingleiten und bittet dann den Bundestag um seine Zustimmung, für die zivile Wiederaufbauhilfe auch ein sicheres Umfeld schaffen zu dürfen. So bringt die Bundesregierung es fertig, den Krieg – Pardon, den „Friedens- und Demokratisierungsprozess" – in Afghanistan und die dortigen Bundeswehreinsätze unter die Rubrik „ziviler Aufbau" zu fassen,[10] jedoch eine Beteiligung an der vom Sicherheitsrat Ende Juli 2007 beschlossenen *Uni-*

---

[9] Das spiegelt sich im Titel der deutschen Morgenthau-Ausgabe wider: Hans J. Morgenthau: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh: Bertelsmann, 1963.

[10] Bundesminister Steinmeier begrüßt Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Tornado-Einsatz in Afghanistan. Pressemitteilung des Auswärtigen Amts vom 3. Juli 2007, http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2007/070703-BM-Tornado-Urteil.html (03.08.2007).

ted Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID), mit einem geplanten Umfang von ca. 26 000 Mann die größte jemals beschlossene UN-Operation, für „schwer vorstellbar" zu erklären.[11] Der Verweis auf knappe Ressourcen sowie die Prioritäten Balkan und Afghanistan erübrigt offenbar aus Regierungssicht eine politische Entscheidung mitsamt Interessenabklärung und militärpolitischer Begründung.

UNAMID ist ein Sonderfall, doch er verdeutlicht, dass Militärpolitik in Deutschland Gefahr läuft, zu einem Aktionismus der Beliebigkeit zu werden. Hinzu kommt, dass der Handlungsrahmen für Bundeswehreinsätze in der Regel nicht in erster Linie aus politischen Entscheidungen gewonnen wird, sondern daraus, ob sie rechtlich „gedeckt" sind. Diese Judizialisierung – die Umdefinition politischer Sachverhalte in durch höhere, juristische Eingebung zu lösende Formfragen – ist ein nicht unbedenklicher positivistischer Zug deutscher Militärpolitik, der sie bereits seit der Wiedervereinigung prägt und konkrete politische Verantwortung bzw. konkreten politischen Verantwortungsbedarf unangemessen abstrahiert und externalisiert.[12] Das begann während des Golfkriegs (1990/91) mit der damals vorherrschenden Frage, was *„out of area"*-Einsätze sind, und setzte sich fort in der Einengung der Diskussion über den Somalia-Einsatz (1993/94) auf die Frage, was unter einem „befriedeten Gebiet" zu verstehen sei. Dazu kommt, dass die Frage, was deutsche (militärpolitische) Interessen sind, verdrängt und durch die Frage, was das Grundgesetz „deckt", ersetzt wird.

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil über Bundeswehreinsätze vom Juli 2007 (Beteiligung an dem erweiterten ISAF-Mandat in Afghanistan), wie auch in allen Vorgängerurteilen zu Fragen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr seit 1994, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das „Verfahren [...] maßgeblich der Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen [hier: Bundestagsfraktionen und Bundesregierung] in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns" diene und der Organstreit vor allem keine „allgemeine Kontrolle außen- oder verteidigungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung" eröffne.[13] Man stelle dem die engagierte Auslegung der Bundesregierung, vertreten

---

[11] Bundesregierung schließt mehr Soldaten für Darfur aus, in: Spiegel online, 1. August 2007, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,497621,00.html (03.08.2007).

[12] Alexander Siedschlag: Die aktive Beteiligung Deutschlands an militärischen Aktionen zur Verwirklichung Kollektiver Sicherheit. Frankfurt/M. u.a.: Peter Lang, 1995, S. 206f.

[13] BVErfG, 2 BvE vom 3. Juli 2007, Absatz-Nr. 39, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070703_2bve000207.html. Abgerufen am 03.08.2007).

durch Außenminister Steinmeier, gegenüber: „Das heutige Urteil ist eine klare Bestätigung der Rechtsauffassung der Bundesregierung. Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass der Einsatz deutscher Tornado-Flugzeuge auf dem Boden des Grundgesetzes steht."[14]

Ausweitung unter Ausdünnung des Werterahmens

Während die Bundesregierung Wert auf die, vom Bundesverfassungsgericht aber eben nicht zu leistende, Feststellung legt, dass Bundeswehreinsätze zwar auch auf afghanischem Boden, zugleich aber fraglos auf dem Boden des Grundgesetzes und des Völkerrechts vonstatten gehen, hat sie sich von der ehemals breiten Wertebasis deutscher Militärpolitik getrennt. Davon zeugt das Weißbuch von 2006, vor allem wenn man es mit dem von 1994 vergleicht: Die deutsche Militärpolitik stützt sich inzwischen auf keine internationale „Wertegemeinschaft" mehr, sondern nur noch auf nationale Werte sowie auf die Grundlage des Völkerrechts. Das speziellere Prinzip, nur im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen zu handeln, ist offenbar ebenfalls entfallen.[15] So wird es nicht nur für die Politikwissenschaft, sondern auch für die deutsche Politik selbst schwieriger festzustellen, in welchem Rahmen sie stattfindet; dies umso mehr, als ja auch der „Multilateralismus" zugunsten des „Multinationalismus" in den Hintergrund gerückt wurde. Kein Wunder, dass die Judizialisierungstendenz entsprechend deutlicher wird.

Die Betonung des Multinationalismus findet ihre Grenze darin, dass die strategische Kultur der Bundesrepublik entwicklungsbedingt (Westintegration gegen Souveränitätsverzicht, Bundeswehr als Bündnisarmee usw.) eine weitgehend entnationalisierte ist. Zu ihr gehört auch, dass Deutschland seine sicherheitspolitischen Interessen und dazu gehörenden militärpolitischen Instrumente nicht in erster Linie in Bezug auf bestimmte Anlässe oder Weltregionen, sondern vor dem Hintergrund übergeordneter Maßstäbe definiert. Sofern Deutschland sicherheits- und dabei auch militärpolitische Interessen überhaupt definiert, sind dies deshalb von vornherein verflochtene Interessen: Bei der Bestimmung der eigenen Interessen müssen die Interessen der wichtigsten Verbündeten und Partner mitgedacht werden, und sie lassen sich am besten über internationale Institutionen verfolgen. Auch deshalb wäre der traditionelle Multilateralismus die bessere Orientierungsgröße als der neue „Multinationalismus".

Ob aber nun Multinationalismus oder Multilateralismus: Interessen bedeuten nicht von sich aus etwas, sondern kommen nur mit dem Gewicht der Hand-

---

[14] Bundesminister Steinmeier begrüßt Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Anm. 10).

[15] Siehe Weißbuch (Anm. 2), S. 62.

lungsfähigkeit zur Geltung, die hinter ihnen steht. Daraus ergibt sich ein grundlegender Maßstab zur Beurteilung, wie klug die Interessen gewählt sind: Sie müssen mit dem vorhandenen Handlungsspielraum übereinstimmen und dürfen sich nicht hinter Verantwortungsrhetorik verstecken. Militärpolitik muss, gerade dann, wenn sie hin und wieder von diffuser Verantwortungsprogrammatik übermannt zu werden droht, Maßstäbe dafür beinhalten, an welchen Aufgaben der internationalen Krisenbewältigung sich ein Staat auch mit militärischen Mitteln beteiligt. Für Deutschland lassen sich derartige Maßstäbe gut aus dem Leitinteresse an internationaler Einbindung gewinnen, und an der Praxis lässt sich ablesen, dass die Politik diesen Maßstab mitunter tatsächlich anlegt. Dazu gehört: Militärisch engagiert sich Deutschland in der Regel dann, wenn sich die internationale Gemeinschaft durch eine Krise so stark herausgefordert fühlt, dass damit zu rechnen ist, dass die Sicherheitsinstitutionen selbst sich grundlegend wandeln werden. Wegen der Tradition und der Organisation der Bundeswehr als Bündnisarmee wird der NATO-Rahmen hier so lange der erstrangige Maßstab bleiben, wie nur die NATO sowohl über gemeinsame politische Entscheidungsstrukturen als auch über eine integrierte Verteidigungsplanung und über echte multinationale Handlungsfähigkeit verfügt. So erklärt sich zum Beispiel das große und jetzt sogar noch gewachsene deutsche Engagement im Rahmen der ISAF in Afghanistan im Gegensatz zur fortgesetzten Zurückhaltung im Sudan (Darfur).

Universelle Friedensziele moralisch vertretbar?

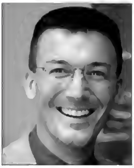
Bedrohungsanalysen aus dem Kreis der Bundesregierung konzentrieren sich gleichwohl in erster Linie nicht auf Weltregionen, sondern auf Themen: Terrorismus und asymmetrische Kriegsführung, mehr noch aber die Gefahr missglückter „demokratischer Transformation" und „Sicherheitssektorreform".[16] Problemsichten, die die Sichtweise kultivieren, Militärpolitik entweder gar nicht oder höchstens nur als in Kauf zu nehmende Zwischenstufe auf dem Weg zum ewigen Frieden zu benötigen: Privatisierung von Gewalt und bedauerliche Verblendungen auf dem Weg zur westlichen Demokratie erfordern natürlich Aufklärung und Entwicklungshilfe, aber nicht ein realistisches Verhältnis zum militärischen Faktor in der Sicherheitspolitik.

Weiterhin besiegt in Deutschland der Betroffenheitsimpressionismus die strategische Analyse. Das untermauert die politische Strategie, Weltprobleme selektiv in nationale Handlungsnotwendigkeiten zu transformieren, die als derart

[16] Nachweise und Diskussion in Alexander Siedschlag: Germany: From a Reluctant Power to a Constructive Power?, in: Emil J. Kirchner/James Sperling (Hrsg.): Global Security Governance. Competing Perceptions of Security in the 21st Century. London u.a.: Routledge, 2007, S. 46-68.

natürlich und unabwendbar angesehen werden, dass sie keiner diskursiven Begründung und letztlich auch gar keiner politischen Entscheidung bedürften. Dem Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" zufolge zählen denn auch Gleichheit zwischen den Geschlechtern, die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Friedenspotenziale und Friedenserziehung zu den deutschen sicherheitspolitischen Instrumenten der ersten Wahl.[17] Jedes Eintreten eines Staates für ethische Prinzipien, die die Welt normativ beherrschen sollen, ist aus Sicht des Realismus jedoch nichts Anderes als die Verhüllung nationaler machtpolitischer Eigeninteressen, deren Verfolgen eben in den „in den Mantel universeller sittlicher Ziele" gehüllt werden soll.[18]

Dahingehend sind die entgrenzte „Friedenspolitik und Verantwortungspolitik" oder auch eine Politik der „zivilen Konfliktbearbeitung" in der „Gesellschaftswelt" (Markennamen bzw. Synonyme für deutsche Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung) subtile Formen von Machtpolitik, und zwar von ideologisch verhüllter Machtpolitik, die aus realistischer Sicht zu den gefährlichsten Typen von Machtpolitik gehört: Sie verleite dazu, sich auf politische, vor allem auch militärpolitische Positionen zu stellen, von denen aus man nicht ohne unverhältnismäßig großes Risiko und ohne Verletzung verantwortungsethischer Maßstäbe voranschreiten kann, von denen man sich aber auch nicht ohne Gesichtsverlust wieder zurückziehen kann.[19] Die Ausflucht wird dann oft im einseitigen Weitertreiben der Moralisierung liegen, sodass schließlich eben auch die deutschen Tornados nur in Afghanistan sind, um einen Beitrag zum zivilen Wiederaufbau zu leisten.



Dr. habil. Alexander Siedschlag, geb. 1971, Politikwissenschaftler; bis 2007 Universitätsprofessor und Inhaber des Stiftungslehrstuhls der Republik Österreich für Europäische Sicherheitspolitik an der Universität Innsbruck; Mitglied des Lehrkörpers der Hochschule für Politik München; Vorstandsvorsitzender des LV Bayern der DGVN. Neueste Publikation (mit anderen): Grundelemente der internationalen Politik. Stuttgart u.a.: UTB (Böhlau), 2007.
E-Mail: siedschlag@european-security.info

[17] Aktionsplan (Anm. 1) S. 36-58.

[18] Morgenthau, Macht und Frieden (Anm. 9), S. 56.

[19] George Kennan: American Diplomacy. Erw. Ausg. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1984, insbes. S. 100; Bernard Johnson's Interview with Hans J. Morgenthau, in: Kenneth Thompson/Robert Myers (Hrsg.): Truth and Tragedy. A Tribute to Hans J. Morgenthau. New Brunswick, NJ u.a.: Transaction, 1984, S. 333-386, dort S. 382.

Es ist, wie es ist: Deutschland ist Militärmacht!

Gerhard Kümmel

Der in den beiden vorangegangenen Ausgaben von *WeltTrends* eröffnete Streitplatz zum Thema *Militärmacht Deutschland?* lädt in der Tat trefflich zu einer Kontroverse ein. Denn er erinnert an große Auseinandersetzungen in der deutschen Geschichte, wie insbesondere die Frage der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er Jahren, die Nachrüstungsdebatte der 1970er/1980er Jahre oder die Diskussion über den Einsatz militärischer Mittel im Angesicht des zweiten Golfkrieges zu Beginn der 1990er Jahre, aber auch an die seit den 1990er Jahren aufgeworfene und immer wieder neu aufzuwerfende Frage einer Beteiligung deutscher Streitkräfte an militärischen Operationen jenseits des deutschen Territoriums und jenseits des Bündnisgebiets der NATO. Derzeit befinden sich nicht weniger als knapp 7.700 deutsche Soldaten in Auslandseinsätzen (siehe Statistik). Schon allein daran lässt sich ablesen, dass Deutschland eine Militärmacht ist.

Deutschland macht Militär

Dies lässt sich noch mit weiteren (nackten) Zahlen belegen: Deutschland liegt bei den Verteidigungsausgaben im internationalen Vergleich im Jahre 2006 auf dem sechsten Rang, wenn man die absoluten Zahlen betrachtet, auf dem zehnten Platz, wenn man die Verteidigungsausgaben zu Kaufkraftparitäten berechnet, und auf dem achten Platz bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Verteidigung (siehe Tabelle 1).

Diese Ausgaben schlagen sich in militärischem Potenzial nieder. Die Ausrüstung der Bundeswehr bei ihren See-, Land- und Luftstreitkräften ist quantitativ nicht unbeträchtlich, qualitativ hochwertig, technologisch weit fortgeschritten und wird – wie gegenwärtig im Prozess der Transformation – immer wieder modernisiert und damit auf einem hohen Niveau gehalten. Deutschland braucht damit den internationalen Vergleich nicht zu scheuen. Dem Online-Informationsdienst *GlobalFirePower.com* zufolge, der sich – zugegebenermaßen mit einigen Schwächen, da etwa die nuklearen Kapazitäten unberücksichtigt bleiben – an den Versuch eines Rankings der Länder anhand ihrer *Global Fire Power* gewagt hat, liegt Deutschland nach den USA, Russland, China und Indien auf dem fünften Platz und damit noch vor Ländern wie Frankreich, Japan, die Türkei, Brasilien, Großbritannien, Süd-

* Der Autor vertritt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung.

Tabelle 1: Die 15 Länder mit den höchsten Verteidigungsausgaben im Jahr 2006

Militärausgaben zu Marktpreisen	in Mrd. USD	Militärausgaben nach Kaufkraftparitäten	in Mrd. USD	Militärausgaben pro Kopf der Bev.	in USD
USA	528.7	USA	528.7	USA	1756
GB	59.2	China	188.2	Saudi-Arabien	1152
Frankreich	53.1	Indien	114.3	GB	990
China	49.5	Russland	82.8	Frankreich	875
Japan	43.7	GB	51.4	Australien	676
Deutschland	*37.0*	Frankreich	46.6	Italien	514
Russland	34.7	Saudi-Arabien	36.4	Südkorea	455
Italien	29.9	Japan	35.2	*Deutschland*	*447*
Saudi-Arabien	29.0	Brasilien	32.0	Kanada	414
Indien	23.9	*Deutschland*	*31.2*	Japan	341
Südkorea	21.9	Südkorea	30.1	Spanien	284
Australien	13.8	Iran	28.6	Russland	244
Kanada	13.5	Italien	28.6	Brasilien	71
Brasilien	13.4	Türkei	20.2	China	37
Spanien	12.3	Pakistan	15.6	Indien	21
Welt insgesamt	1158	Welt insgesamt	k.A.	Welt insgesamt	177

Quelle: SIPRI 2007; www.http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_major_spenders.pdf; abgerufen am 8. August 2007.

korea, Kanada, Australien und Israel (www.globalfirepower.com; abgerufen am 8. August 2007).

Auch auf dem internationalen Markt für Rüstungsgüter spielt Deutschland bzw. spielen die deutschen Rüstungsfirmen eine prominente Rolle. Für den Zeitraum von 2001 bis 2005 rangiert Deutschland mit einem Anteil von sechs Prozent am weltweiten Rüstungsexport von Großwaffen auf Platz vier (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Führende Großwaffenexporteure 2001-2005

Anteil am weltweiten Rüstungsexport (in Prozent)			
Russland	31	Ukraine	2
USA	30	Kanada	2
Frankreich	9	Niederlande	2
Deutschland	6	Italien	2
GB	4	Schweden	2

Mathias John: Rüstungstransfers – Globaler Handel mit Tod und Gewalt; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17, 2007, S. 17-24, S. 19.

Festzuhalten bleibt nach all diesen Zahlen: Deutschland ist ein relevanter *Military Player* in den internationalen Beziehungen.

Muss Deutschland Militär machen?

Wie schön könnte doch die Welt sein, wenn es Streitkräfte und kriegerische bzw. gewaltsam ausgetragene Konflikte nicht gäbe. Um wie viel produktiver ließen sich die allein im vergangenen Jahr ausgegebenen 1.158.000.000.000 USD (siehe Tabelle 1) einsetzen, wenn man sie nicht in den militärischen Sektor, sondern in die Entwicklungshilfe, den Sozialstaat, das Gesundheitswesen oder die Bildung stecken würde. Was könnte man damit, ach, nicht alles Gutes tun? Verzichten wir also auf das Militär, schaffen wir die Streitkräfte ab, werfen wir die Bundeswehr auf den Müllhaufen der Geschichte!

Eine konkrete Utopie? Die Frage stellen heißt, sie zu verneinen. Der Mensch ist nun einmal kein Gutmensch, sondern voll von Widersprüchen und Ambivalenzen. Er hat Interessen, die nicht immer kompatibel zu den Interessen anderer Menschen ist. Die sozialen Gemeinwesen, insbesondere die staatlich verfassten Gesellschaften, bündeln kollektive Interessen und versuchen, diese mit aber auch gegenüber ihrer Umwelt durchzusetzen.

Interessen müssen nicht, aber sie können in Konflikt geraten. Der Widerstreit von Interessen, der soziale Konflikt ist mithin ein Wesensmerkmal von Gesellschaft. Damit ist zugleich das Politische von Gesellschaft benannt.

Ich folge damit also einem dezisionistischen Politikbegriff, wie er von einem zwar nicht ganz unumstrittenen und durchaus kritikwürdigen, in dieser Frage aber einen grundsätzlichen Tatbestand menschlicher Vergemeinschaftung formulierenden politischen Theoretiker vertreten wird – Carl Schmitt und dessen oftmals als atavistisch-archaisch empfundene, gleichwohl aber treffliche Unterscheidung von Freund und Feind, wie er sie insbesondere in seiner Schrift *Der Begriff des Politischen* entwickelt hat. Danach können sich Situationen ergeben und entwickeln, in denen Menschen und Gesellschaften dazu kommen bzw. sich dazu entscheiden, den Gegenüber als feindlich wahrzunehmen.

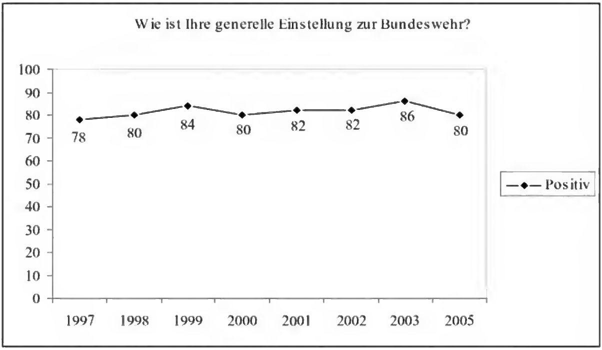
Eine solche Feindschaft kann in unterschiedlichen Formen ausgetragen werden: in extremo auch handgreiflich und gewaltsam. Für diesen Fall versuchen Gesellschaften, mit der Schaffung und Bereitstellung von Gewaltmitteln und Gewaltinstrumenten Vorsorge zu treffen. Die Aufstellung von Streitkräften folgt exakt diesem Impetus. Entsprechend genießt die Bundeswehr in der Masse der Bevölkerung ein kontinuierlich hohes Ansehen, wie den Umfragen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr (SOWI) in Strausberg zu entnehmen ist. Danach haben – mit leichten Schwankungen – durchgängig etwa vier Fünftel der deutschen Bevölkerung eine positive Einstellung zur Bundeswehr (siehe Schaubild 1).

Doch nicht nur das. Die deutsche Gesellschaft ist auch bereit, erhebliche Summen für den Gewaltapparat Bundeswehr aufzuwenden. So glaubt jeweils die relative Mehrheit der deutschen Bevölkerung, dass die Verteidigungsausgaben so bleiben sollten wie sie sind. Zudem plädieren seit dem Jahr 2000 mehr Deutsche als in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Waren dies zuvor zwischen 12 und 20 Prozent, so sind es seither zwischen 26 und 44 Prozent (siehe Schaubild 2).

Wie und wofür muss Deutschland Militär machen?

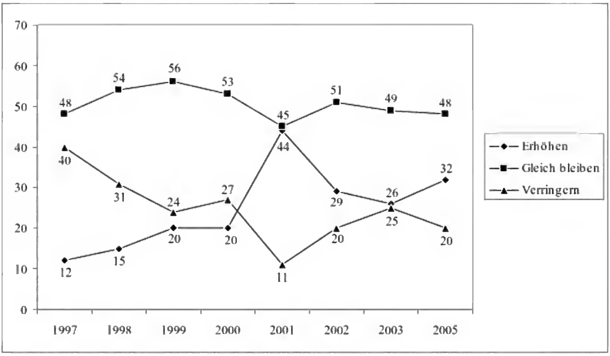
Wie wir gesehen haben, wird die Bundeswehr in den Augen der Mehrheit der deutschen Bevölkerung also gebraucht, und man ist mehrheitlich bereit, dafür beträchtliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Frage ist jedoch, wie und wofür die deutschen Streitkräfte gebraucht werden. In einer ersten Annäherung kann man allgemein danach fragen, wie sich Deutschland in der internationalen Politik verhalten sollte. Dabei zeigt sich, dass eine relative Mehrheit der deutschen Bevölkerung den Wunsch hat, sich eher auf die Bewältigung der eigenen Probleme zu konzentrieren und sich

Schaubild 1: Einstellung der deutschen Bevölkerung zur Bundeswehr 1997-2005 (Angaben in Prozent)



Quelle: Thomas Bulmahn: Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland (SOWI-Ergebnisbericht). Strausberg: SOWI, S. 23.

Schaubild 2: Die Verteidigungsausgaben im Urteil der deutschen Bevölkerung (Angaben in Prozent)

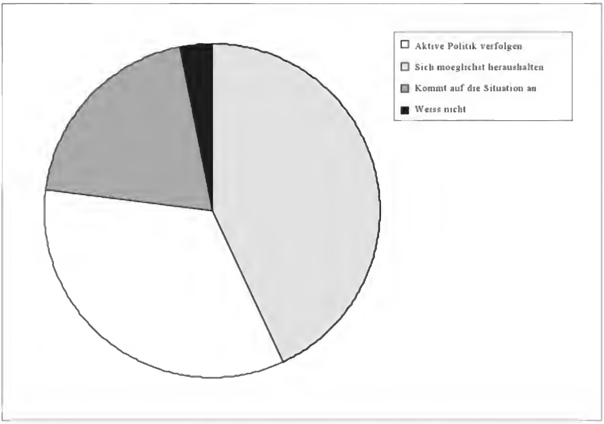


Quelle: Thomas Bulmahn: Bevölkerungsumfrage 2005, a.a.O., S. 37.

aus Problemen, Krisen und Konflikten anderer möglichst herauszuhalten. 34 Prozent sind der Ansicht, dass Deutschland eine aktive Politik verfolgen und bei der Bewältigung von Krisen und Konflikten mithelfen sollte. Weitere 20 Prozent machen die Frage des Verhaltens Deutschlands in den internationalen Beziehungen von der jeweiligen Situation abhängig (Siehe Schaubild 3). Mit anderen Worten können sich also auch diese 20 Prozent unter bestimmten Bedingungen ein internationales Engagement Deutschlands vorstellen.

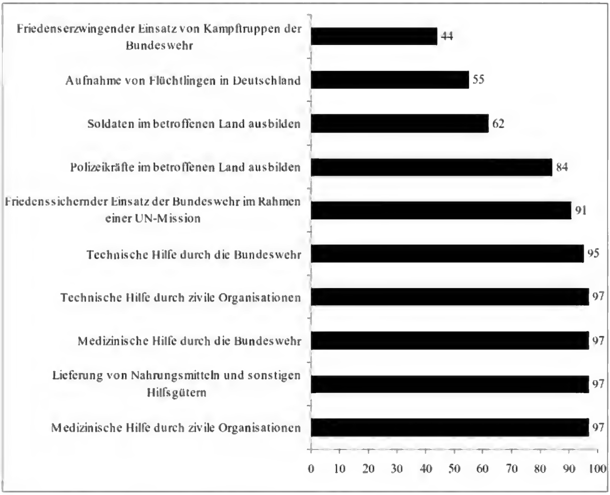
Befragt man nun die eindeutigen Fürsprecher einer aktiven Politik danach, wie Deutschland bei der Bewältigung internationaler Konflikte helfen sollte, dann stehen gewaltfreie und eher überschaubare Maßnahmen durch zivile Organisationen und durch die Bundeswehr im Vordergrund. Mit der Zunahme des Gewaltcharakters einer Maßnahme und mit deren wachsender Komplexität nimmt die Zustimmung der Befürworter einer aktiven Politik ab. Die geringste Zustimmung erfahren friedenserzwingende Operationen von Kampftruppen der Bundeswehr (siehe Schaubild 4).

Schaubild 3: Das Verhalten Deutschlands in der internationalen Politik 2005 (Angaben in Prozent)



Quelle: Thomas Bulmahn: Bevölkerungsumfrage 2005, a.a.O., S. 8.

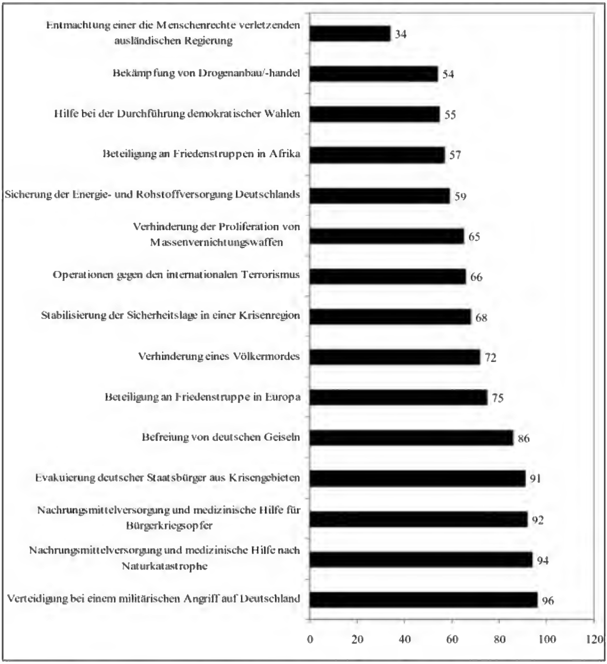
Schaubild 4: Hilfen Deutschlands bei der Bewältigung von internationalen Problemen, Krisen und Konflikten in den Augen der Befürworter einer aktiven Politik 2005 (Angaben in Prozent)



Quelle: Thomas Bulmahn: Bevölkerungsumfrage 2005, a.a.O., S. 16.

Dieses Bild wird allerdings nicht unerheblich relativiert, wenn man in einer zweiten Annäherung danach fragt, welche Aufgaben zum Aufgabenspektrum der Bundeswehr gehören sollten. Hierbei zeigt sich, dass auch diejenigen, die einer Art Schweizer Modell anhängen, d.h. diejenigen, die sich für eine weltpolitische Enthaltsamkeit und Zurückhaltung Deutschlands aussprechen, in einer gegebenen Situation einen Auslandseinsatz der Bundeswehr anraten würden. Es bleibt allerdings der Befund, wonach mit einem zunehmenden Gewaltcharakter einer Maßnahme die Zustimmung in der deutschen Gesellschaft abbröckelt (siehe Schaubild 5).

Schaubild 5: Das Meinungsbild zu den Aufgaben der Bundeswehr 2005 (Angaben in Prozent)



Quelle: Thomas Bulmahn: Bevölkerungsumfrage 2005, a.a.O., S. 33-35.

Was sagen uns diese Zahlen? Nun, sie sagen uns, dass die deutsche Gesellschaft den Prozessen der Globalisierung gebührend Rechnung trägt und prinzipiell durchaus anerkennt, dass in solchen Zeiten die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik eines Landes wie Deutschland eine globale Ausrichtung haben muss und dabei dem Faktor Militär, den Streitkräften eine gewisse Rolle zufällt und Deutschland infolgedessen Militärmacht sein muss.

Macht Militär Deutschland?

Das bedeutet allerdings keineswegs, dass Deutschland als Militärmacht notwendigerweise ein militaristisches Land ist oder sein muss. Die oftmals gepflegte Vorstellung, die Bundeswehr sei nun eine sozusagen beliebig einsetzbare Expeditionsarmee nach kolonialem Vorbild, stimmt mit der Realität nicht überein. Richtig ist, dass Deutschland über eine Armee verfügt, die prinzipiell an den meisten, wenn nicht sogar an allen Orten dieser Welt einsetzbar ist. Dies geschieht indes nicht mit der selbstherrlichen Manier, mit der der Elefant den sprichwörtlichen Porzellanladen heimsucht.

Die Bundeswehr, wie auch ihre Einsätze, unterliegen einer ganzen Reihe von Kontrollschleifen, die informellen wie formellen Charakter haben. Da ist etwa die deutsche Geschichte, die eine selbstbeschränkende Disziplinierungswirkung hat und einem militärischen Abenteurertum zuwiderläuft. Da sind Grundgesetz, internationale Verträge, Abkommen und Vereinbarungen, die den deutschen Streitkräften einen Angriffskrieg untersagen. Da ist ein Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages, der mit seinen Ombudsmann-Funktionen als wichtiges Kontrollorgan fungiert. Da ist der Deutsche BundeswehrVerband als Interessenvertretung und Quasi-Gewerkschaft der Soldatinnen und Soldaten. Da sind ein ziviler Verteidigungsminister und eine zivile Entscheidungsgewalt über das Verteidigungsbudget. Da ist ein Parlamentsvorbehalt, der die militärischen Einsätze der Bundeswehr von ihrer parlamentarischen Zustimmung abhängig macht. Da ist ein Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, das Fehlentwicklungen in der Truppe ausfindig machen kann. Da ist die Innere Führung, die den Soldatinnen und Soldaten normative Richtung und Orientierung gibt. Da sind Soldatinnen und Soldaten, die Innere Führung leben und die Ausführung eines militärischen Auftrages verweigern, weil er sich nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren lässt. Da sind außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Grundmaximen wie der Multilateralismus, die Interdependenzorientierung und der Verständigungsgedanke, die nationale Alleingänge unwahrscheinlich machen. Schließlich und nicht zuletzt: Da sind Bürgerinnen und Bürger, die sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen bisweilen auch zu wahlentscheidenden Angelegenheiten machen und die mit nachvollziehbaren Argumenten erklärt bekommen möchten, warum deutsche Soldatinnen und Soldaten in einen gegebenen Einsatz sollen und warum dies den deutschen Interessen entspricht. Und da sind eine kritische Öffentlichkeit und Presse, die ganz selbstverständlich danach fragen, warum ein Einsatz wie der in Afghanistan deutschen Sicherheitsinteressen dient, wenn doch die Duldung des Mohnanbaus in dem nunmehr bedeutendsten Lieferland auch dazu führt, dass ein entsprechendes Drogenangebot in deutschen Metropolen existiert.

Zugegeben: Die aufgeführten Punkte sind gegen ein Scheitern und gegen Fehler oder Defizite nicht gefeit, wie es sich in dem ein oder anderen Fall in der Praxis gezeigt hat. Sie bieten aber eine hinreichende Gewähr dafür, dass die Militärmacht, die Deutschland ist und auch sein muss, eine Militärmacht der doch etwas anderen Art ist.



Dr. Gerhard Kümmel, geb. 1964, Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg und Vorsitzender des Arbeitskreises Militär und Sozialwissenschaften. Er lehrt Militärsoziologie an der Universität Potsdam. Jüngste Veröffentlichung: Private Military and Security Companies, 2007 (mit Thomas Jäger). E-Mail: gerhardkuemmel@bundeswehr.org



Chronologie
Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1990

1991 Golfregion
WEU – Operation nach Ende des Golfkrieges, Minenräumung
maritimer Minenabwehrverband

1991-1996 Irak/Bahrain
UNSOM – Transportunterstützung der UN-Abrüstungsexperten
38 Heeres-, 7 Luftwaffensoldaten

1992-1993 Kambodscha
UNTAC – Hospital für UN-Kontingent
150 Sanitätssoldaten

1992-1996 Bosnien-Herzegowina
Luftbrücke zur Versorgung der Bevölkerung mit Hilfsgütern
k.A.

1992-1996 Adria
SHARP GUARD – Überwachung des Embargos gegen Jugoslawien
etwa 550 Soldaten

seit 1992 Georgien/ Abchasien
OSZE-Mission (seit 1994 UNOMIG) – Überwachung der Sicherheitszone
aktuell 11 Soldaten

1993-1994 Ostbosnien
AirDrop-Bosnia – Versorgung der Bevölkerung aus der Luft
k.A.

1993-1994 Somalia/Kenia
UNOSOM II – Nachschubsicherung für UN-Truppen, humanitäre Hilfe
etwa 1.700 Heeres-, 600 Marine- und 120 Luftwaffensoldaten

1993-1995 Balkan
DENY Flight – Luftraumüberwachung
484 Soldaten

1993-1996 Ruanda
UNAMIR – logistische Unterstützung der UN-Truppen, Versorgung der Flüchtlinge
etwa 30 Soldaten

1994 Kenia/Südafrika/Kongo/Ruanda
Luftbrücke von Nairobi und Johannesburg nach Goma und Kigali
k.A.

1995 Kroatien/Italien
Schneller Einsatzverband – Schutz und Unterstützung, dt.-frz. Feldlazarett
etwa 1.700 Soldaten, Lufttransportkräfte, 2 Seeaufklärer

1995-1996 Kroatien
UNPF – Unterstützung der UN
etwa 1.700 Soldaten

1995-1996 Tschetschenien
OSZE-Beobachtermission in Tschetschenien
1 Stabsoffizier

1995-1996 Italien/Adria/Balkan
IFOR – Überwachung von Seetransporten, Lufttransporte, dt.-frz. Feldlazarett
Pionier- und Transporteinsatzverband, 80 gepanzerte Fahrzeuge, etwa 3.600 Soldaten

1995-1998 Lettland
OSZE-Mission – Überwachung und Abbau einer russischen Radarfrühwarnanlage
1 Stabsoffizier

1996-2004 Bosnien-Herzegowina
SFOR – Friedenssicherung, Überwachung, Unterstützung ziviler Implementierung
etwa 1.800 Soldaten

1997-1999 Bosnien-Herzegowina
UNMAC – Unterstützung
k.A.

1998 Sudan
LIFE LINE SUDAN – Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln
53 Soldaten

1998-1999 Mazedonien/Kosovo/Adria
NATO-Verifikationsmission (NKAVM) – Überwachung von Vereinbarung mit der Bundesrepublik Jugoslawien
See- und Luftaufklärung, Stabs-, Sanitäts- und Sicherungskräfte, etwa 350 Soldaten

1998-1999 Kosovo
KVM – Beobachtermission
etwa 80 Soldaten

1998-1999 Mazedonien
EXTRACTION FORCE – Notfalltruppe zum Schutz und der Evakuierung der OSZE-Beobachter im Kosovo
etwa 205 Soldaten

1999-2001 Bosnien-Herzegowina
WEUDAM – Unterstützung
k.A.

1999 Jugoslawien
Allied Force – Luftangriffe auf die Bundesrepublik Jugoslawien
14 Tornado-Kampfflugzeuge, etwa 460 Soldaten

1999 Albanien/ Mazedonien
AFOR/Allied Harbour – humanitäre Hilfe, medizinische Unterstützung, Luft-, Straßen- und Seetransport, Pionierunterstützung
etwa 550 Soldaten

seit 1999 Kosovo
KFOR – Umsetzung des Friedensabkommens mit der Republik Serbien und Montenegro
aktuell 2.279 Soldaten

1999-2000 Ost-Timor
INTERFET – Evakuierung von Verletzten
etwa 75 Soldaten

seit 2001 Horn von Afrika
OEF – militärische Bekämpfung des intentionalen Terrorismus
See- und Seeluftstreitkräfte, aktuell 257 Soldaten

seit 2001 Mittelmeer
Active Endeavour – Seeüberwachung zur Terrorismusbekämpfung
aktuell 24 Soldaten

seit 2002 Afghanistan/ Usbekistan
ISAF – Unterhaltung eines Lufttransportstützpunkts, Unterstützung der afghanischen Regierung und des Wiederaufbaus
Lufttransport- und Sanitätskräfte, aktuell 3.236 Soldaten

seit 2002 Afghanistan
UNAMA – Aus- und Ausbau rechtstaatlicher Strukturen
aktuell 1 Soldat
2002-2003 Kuwait
OEF – Schutz vor Angriffen mit ABC-Waffen
6 Spürpanzer, etwa 250 Soldaten

2002-2003 Afghanistan
OEF – Kampf gegen die Taliban
etwa 100 Angehörige des Kommandos Spezialkräfte

2003 Mazedonien
CONCORDIA – Schutz der EU- und OSZE-Beobachter
bis zu 60 Soldaten

2003 Kongo/Ruanda
EU-Operation Artemis – Lufttransporteinsätze, medizinische Evakuierung
95 Soldaten

seit 2004 Sudan
UNMIS – Unterstützung der Beobachtungsmission
etwa 41 Soldaten

seit 2004 Bosnien-Herzegowina
EUFOR – Stabilisierung des Friedensprozesses
aktuell 518 Soldaten

seit 2004 Äthiopien/ Eritrea
UNMEE – Überwachung des Waffenstillstandsabkommens
aktuell 2 Militärbeobachter

2006 Kongo/Gabun
EUFOR RD CONGO – Absicherung der Parlament- und Präsidentschaftswahlen
etwa 780 Soldaten

2006 Kongo
EUSEC – Wiederaufbau von Polizei- und Justizsystem
k.A.

seit 2006 Libanon
UNIFIL – Überwachung der libanesischen Küste zur Verhinderung von Waffenschmuggel
2 Fregatten, 4 Schnellboote, 2 Versorger, aktuell 1.087 Soldaten

seit 2007 Afghanistan
RECCE – Luftaufklärung
6 Tornado-Kampfflugzeuge, 188 Soldaten

Quelle: www.bundeswehr.de, www.einsatz.bundeswehr.de , Stand vom 1. 8. 2007.

Zusammengestellt von Benjamin Kleemann.

Statistik

Struktur und Einsatzkräfte der Bundeswehr

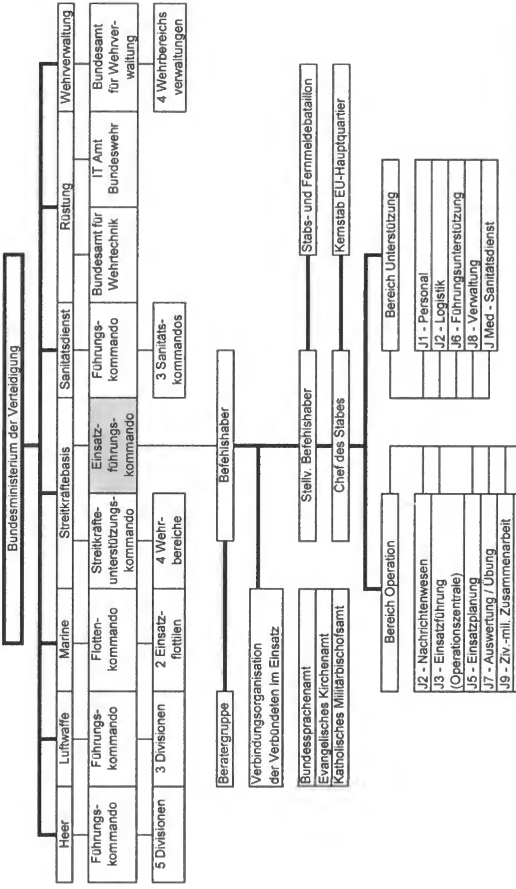
Personalstruktur der Bundeswehr

	2007	2010
Gesamte Personalstärke	369.011	325.000
militärisches Personal	246.911	250.000
davon		
Berufs-/Zeitsoldaten	188.524	195.000
Wehrdienstleistende	36.662	30.000
Freiwillige	21.725	25.000
ziviles Personal	122.000	75.000
Militärisches Personal nach Waffengattung		
Heer	101.761	102.000
Luftwaffe	44.814	45.000
Marine	18.546	19.000
Streitkräftebasis	63.721	64.000
Sanitätsdienst	18.169	19.000
Militärisches Personal nach Einsatzkategorien		
Eingreiftruppen		35.000
Stabilisierungskräfte*		70.000
Unterstützungkräfte		147.000

*Davon 14.000 im Ausland, in max. 5 Konflikten eingesetzt.

Quelle: Weißbuch 2006 und eigene Schätzung

Struktur der Bundeswehr und des Einsatzführungskommandos



Quelle: www.einsatz.bundeswehr.de

Stärke der deutschen Einsatzkontingente

Im Juni 2007 waren 7.533 Soldaten im Auslandseinsatz.

Einsatzgebiet	Afghanistan Usbekistan	Afghanistan (Luftwaffe)	Georgien	Kosovo	Bosnien Herzegowina	Libanon	Sudan	Mittelmeer (Marine)	Somalia (Marine)	Äthiopien, Eritrea
Missions-bezeichnung	ISAF	ISAF Recce	UNOMIG	KFOR	EUFOR	UNIFIL	UNMIS	Active Endeavor	OEF	UNMEE
Organisation	NATO	NATO	UNO	NATO	EU	UNO	UNO	NATO	NATO	UNO
Gesamt	3.330	198	11	2.261	532	882	41	24	259	2
davon										
weibl. Soldaten	157	0	1	114	57	27	0	k.A.	14	0
Reservisten	231	2	1	183	33	9	0	k.A.	5	0
Wehrdienstler*	135	7	0	206	15	119	0	k.A.	26	0

Abkürzungen

EUFOR	European Union Force
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
OEF	Operation Enduring Freedom
UNIFIL	United Nation Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nation Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIS	United Nation Mission in Sudan
UNOMIG	United Nation Observer Mission in Georgia

* Wehrdienstleistende, die sich länger als 9 Monate verpflichtet haben.

Quelle: http://www.bundeswehr.de

Zusammengestellt von Kai Kleinwächter.

Dokument

Klage gegen Tornado-Einsatz in Afghanistan zurückgewiesen

Die gegen die Bundesregierung gerichtete Organklage der Bundestagsfraktion PDS/Die Linke, die die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan betrifft, war erfolglos. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Urteil vom 3. Juli 2007 festgestellt, dass die Bundesregierung mit dem Beschluss zur Entsendung von Tornado-Aufklärungsflugzeugen nach Afghanistan keine Rechte des Deutschen Bundestags aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG verletzt hat. Der NATO-geführte ISAF-Einsatz in Afghanistan diene der Sicherheit des euro-atlantischen Raums und überschreite daher nicht wesentliche Strukturentscheidungen des NATO-Vertrags. Zudem lägen keine Anhaltspunkte für eine strukturelle Abkopplung der NATO von ihrer friedenswahrenden Ausrichtung vor.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

I. Die Anträge sind zulässig, insbesondere ist die Antragstellerin antragsbefugt. Sie hat hinreichend dargelegt, dass der Deutsche Bundestag durch die angegriffenen Maßnahmen in Rechten verletzt sein könnte, die ihm durch das Grundgesetz übertragen worden sind. Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, bedürfen nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung der Gesetzgebungskörperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem völkerrechtlichen Vertrag beruhenden Bindungen der Bundesrepublik und tragen dafür fortdauernd die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger. Wesentliche Abweichungen von der Vertragsgrundlage sind deshalb von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt. Betreibt die Bundesregierung die Fortentwicklung eines Vertrags jenseits der ihr erteilten Ermächtigung, wird der Bundestag in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt.

Der Fortentwicklung eines völkerrechtlichen Vertrags, der die Grundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG bildet, ist eine weitere Grenze gesetzt. Nach Art. 24 Abs. 2 GG kann sich der Bund „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“. Verfassungsrechtlich sind die Einordnung der Bundesrepublik in ein solches System und die fortdauernde Teilnahme daran damit unter den Vorbehalt der Friedenswahrung gestellt. Auch die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient, ist verfassungsrechtlich untersagt und kann des-

halb nicht vom Inhalt des Zustimmungsgesetzes gedeckt sein.

II. Die Anträge sind unbegründet. Der Deutsche Bundestag ist nicht in seinem Recht aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG verletzt.

1. Der NATO-geführte ISAF-Einsatz in Afghanistan dient der Sicherheit des euro-atlantischen Raums. Er bewegt sich damit innerhalb des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags, wie es der Deutsche Bundestag im Wege des Zustimmungsgesetzes zu diesem Vertrag mitverantwortet.

a) Der regionale Bezug als Kernelement des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags bedeutete von Beginn an nicht, dass militärische Einsätze der NATO auf das Gebiet der Vertragsstaaten beschränkt sein müssten. Mit dem Zweck der NATO als System mehrerer Staaten zur gemeinsamen Abwehr militärischer Angriffe von außen waren abwehrende militärische Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets, nämlich auch auf dem Territorium eines angreifenden Staates, von vornherein impliziert. Insofern entspricht neben der militärischen Verteidigung gegen einen Angriff auch ein damit sachlich und zeitlich in Verbindung stehender komplementärer Krisenreaktionseinsatz auf dem Gebiet des angreifenden Staates noch der regionalen Begrenzung des NATO-Vertrags.

b) Eine Lösung der NATO von ihrem regionalen Bezugsrahmen kann in dem ISAF-Einsatz in Afghanistan nicht gesehen werden. Denn dieser Einsatz ist ersichtlich darauf ausgerichtet, nicht allein der Sicherheit Afghanistans, sondern auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen. Der ISAF-Einsatz hat von Beginn an das Ziel gehabt, den zivilen Wiederaufbau Afghanistans zu ermöglichen und zu sichern, um dadurch ein Wiedererstarken von Taliban, Al-Qaida und anderen friedensgefährdenden Gruppierungen zu verhindern. Die Sicherheitsinteressen des euro-atlantischen Bündnisses sollten dadurch gewahrt werden, dass von einem stabilen afghanischen Staatswesen in Zukunft keine aggressive und friedensstörende Politik zu erwarten ist, sei es durch eigenes aktives Handeln dieses Staates, sei es durch duldendes Unterlassen im Hinblick auf terroristische Bestrebungen auf dem Staatsgebiet. Die Verantwortlichen im NATO-Rahmen durften und dürfen davon ausgehen, dass die Sicherung des zivilen Aufbaus Afghanistans auch einen unmittelbaren Beitrag zur eigenen Sicherheit im euro-atlantischen Raum leistet.

2. Der ISAF-Einsatz in Afghanistan liefert danach, wie er sich tatsächlich vollzieht und in den diesbezüglichen Passagen der Gipfelerklärungen von Riga politisch fixiert wird, auch keine Anhaltspunkte für eine strukturelle Abkopplung der NATO von ihrer friedenswahrenden Zweckbestimmung (Art. 24 Abs. 2 GG). Der Charakter des NATO-Vertrags ist durch den ISAF-Einsatz in Afghanistan und das dortige Zusammenwirken mit der Operation Enduring Freedom ersichtlich nicht verändert worden. ISAF und die Operation Enduring Freedom haben getrennte Zwecksetzungen, unterschiedliche Rechtsgrundlagen und klar abgegrenzte Verantwortungssphären. Während die Operation Enduring Freedom vornehmlich der unmittelbaren Terrorismusbekämpfung gilt, dient ISAF der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Afghanistan, um eine Grundlage für den zivilen staatlichen Aufbau zu

schaffen. Durch Kooperationen zwischen den Einsätzen, die die Sicherheit in Afghanistan erhöhen sollen, sind diese rechtlichen und tatsächlichen Trennungen nicht aufgehoben worden. Dass von integrierten Kampfeinsätzen nicht gesprochen werden kann, ergibt sich bereits aus dem Beschluss der Bundesregierung zur Entsendung der Tornado-Aufklärungsflugzeuge. Danach sollen die Tornado-Flugzeuge Aufklärungsarbeit leisten, die Fähigkeit zur Luftnahunterstützung ist nicht vorgesehen, und die Flugzeuge sind nur zu Eigen- und Selbstschutzzwecken bewaffnet. Was die Weitergabe von Aufklärungsergebnissen an die Operation Enduring Freedom betrifft, so ist diese nach dem genannten Beschluss auf der Basis des ISAF-Operationsplans der NATO nur dann vorgesehen, wenn dies zur erforderlichen Durchführung der ISAF-Operation oder für die Sicherheit von ISAF-Kräften erforderlich ist".

Quelle: Bundesverfassungsgericht – Pressestelle, Pressemitteilung Nr. 72/ 2007 vom 3. Juli 2007 Zum Urteil vom 3. Juli 2007 – 2 BvE 2/07. http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-072.html, abgerufen am 1.8.2007.



WeltTrends – Das außenpolitische Journal

Bestellformular

Ja, ich bestelle

☐ ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
(4 Hefte + Register) zum Preis von 40 € inkl. Porto.

☐ ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
(4 Hefte + Register) zum Preis von 25 € inkl. Porto.

☐ ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
(4 Hefte + Register) zum Preis von 80 € inkl. Porto.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

☐ ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

☐ ***WeltTrends*** Nr. ______________________________
zum Preis von je 9,50 € (Nr. 1-41 nur 7,50 €) zzgl. Porto.

Gewünschte Zahlungsweise (Bitte ankreuzen)

☐ Rechnung

☐ Bankeinzug

Konto-Nr.: ______________________________

Bankleitzahl: ______________________________

Geldinstitut: ______________________________

Name, Vorname ______________________________

Straße ______________________________

PLZ, Ort ______________________________

E-Mail-Adresse ______________________________

Datum und Unterschrift ______________________________

WeltTrends, Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10,
D-14469 Potsdam, Fax +49 (0)331 977-4625 oder -4696